



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

**“DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS A
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

PRESENTA

JULIO ALBERTO CASTAÑEDA PECH

DIRECTOR DE TESIS

DR. ROBERTO ANDRÉS OCHOA ROMERO

MÉXICO, D.F.

2014

¡Lo logramos!
Con tu grandísimo apoyo, Cecilia, este proyecto como
muchos otros que hemos emprendido pudo concluir.
Sirva este trabajo como ejemplo para Renata, María Regina
y Julio de que el estudio es una hermosa herramienta
para afrontar el futuro.

**De la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la
Suprema Corte de Justicia de la Nación**

(Resolución judicial sobre violaciones a los Derechos Fundamentales)

Contenido

Introducción	5
Capítulo I. La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).	8
1.1 Antecedentes históricos del actual artículo 97 Constitucional	8
1.2 La facultad de investigación. Definición	14
1.3 Desarrollo de la facultad de investigación	20
1.4 Posiciones con respecto a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	33
1.4.1 Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México	33
1.4.2 Postura del entonces ministro Juventino V. Castro y Castro	36
1.4.3 Postura del doctor Héctor Fix Fierro	36
1.4.4 Postura de la Cenca (Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado)	38
1.4.5 Postura del entonces ministro Genaro David Góngora Pimentel	39

1.4.6 Postura del ministro Juan N. Silva Meza	41
1.4.7 Postura del doctor Jorge Carpizo	42
1.4.8 Postura del magistrado Manuel González Oropeza	43
1.4.9 Iniciativa de reforma presentada por el GPPRI en el Senado de la República el veintitrés de febrero de dos mil diez	44
1.5 Comentarios en torno a las distintas posturas expuestas	45
Capítulo II. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	50
2.1 ¿Qué son los derechos humanos?	50
2.2 Breve estudio histórico del artículo 102 Constitucional	52
2.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro país, antecedentes y evolución	60
2.4 Reforma Secundaria, una asignatura pendiente	68
Capítulo III. La Reforma Constitucional de 2011, una nueva perspectiva respecto a los derechos humanos en México.	77
Capítulo IV. Propuesta de Reforma Constitucional. La Suprema Corte como autoridad determinante en el ejercicio de la facultad de investigación de la CNDH.	104
Apéndice A. Tesis jurisprudenciales	114
Apéndice B	135
Bibliografía y Fuentes Consultadas	143

**De la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la
Suprema Corte de Justicia de la Nación**

(Resolución judicial sobre violaciones a los Derechos Fundamentales)

Introducción

El diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación una de las reformas más importantes aprobadas por el Congreso de la Unión durante la LXI Legislatura. Dicha reforma modificó no sólo el pensamiento jurídico tradicional respecto al contenido y alcances de los derechos humanos, sino que tuvo un impacto trascendental en las formas de protección de tales derechos, frente al esquema tradicional de garantías individuales.

En efecto, se hizo a un lado la tradicional concepción de las garantías individuales para darle recepción constitucional a una tendencia mucho más garantista y protectora de los derechos humanos reconocidos, tanto en nuestro bagaje normativo interno, como en todo el entramado legal del que México forma parte a través de los instrumentos internacionales de la materia.

Esta reforma trajo como consecuencia que uno de los medios de control constitucional, ejercidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se transfiriera como una atribución más a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Es decir, la facultad de investigación que el Tribunal Constitucional ejercía anteriormente y por la *“cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación interviene para la averiguación de un hecho o hechos consumados que constituyan una violación grave a las garantías individuales, –hoy redimensionadas en un concepto más amplio de derechos humanos- con la finalidad de cesar la violencia y alarma, y propiciar el regreso al respecto de las*

*garantías vulneradas*¹, se trasladó a la esfera competencial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el organismo de protección de los derechos humanos y conocerá de todas las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de aquellos que pertenezcan al Poder Judicial de la Federación.

En la citada reforma en materia de derechos humanos, se facultó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar los hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo solicite 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 bien, las legislaturas de las entidades federativas. Así pues, la facultad de investigación sobre eventuales violaciones a derechos fundamentales que, como se ha dicho, pertenecía anteriormente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un mecanismo de control constitucional, se trasladó al *Ombudsman nacional*.

El presente estudio se centra en el análisis del citado viraje constitucional; se trata, básicamente, de analizar si este cambio es provechoso para el sistema de protección de los derechos humanos, o bien, si es posible articular un mecanismo judicial y vinculatorio para la investigación y sanción de esas violaciones de los derechos fundamentales. La idea central del estudio es, por tanto, analizar la creación o adecuación de un mecanismo coercitivo que resulte de aplicación cuando se acredite una falta por parte de una autoridad o servidor público, de suerte tal que la investigación no se condense sólo en una recomendación no vinculatoria, tal y como se contempla actualmente a nivel constitucional.

¹ Catálogo “*La Facultad de Investigación de la SCJN a través de su acervo documental*”, México, SCJN, 2010, p.1. “*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 juicio de amparo*”, *Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Novena Época, III, junio de 1996, p. 514. Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. Ejecutoria. Véase la finca 16 del presente catálogo*”.

Y es que las exigencias propias de un estado de derecho implican que se pueda combatir la impunidad a través de una resolución firme y concreta que castigue un acto de autoridad que vulnere los derechos fundamentales, lo cual se puede lograr a través de una resolución emanada del Poder Judicial de la Federación.

Capítulo I. La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

1.1 Antecedentes históricos del actual artículo 97 Constitucional.

Los estudios sobre la evolución² y reformas³ a la Constitución Política de nuestro país,⁴ coinciden en que la facultad de investigación plasmada en el artículo 97 tercer párrafo de la Carta Magna, se incorporó dentro de los trabajos que, en el seno del Congreso Constituyente de 1917⁵, tuvieron el propósito de aprobar el proyecto presentado por el presidente Venustiano Carranza. Empero, no se realizó pronunciamiento alguno con respecto a la incorporación de dicha facultad⁶. Es decir, dentro de los trabajos desarrollados no hubo discusión ni pronunciamiento por parte de los constituyentes en lo que se refiere a dicho supuesto, cuyo texto original es el siguiente:

“Artículo 97. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

² Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, t. II: *La Facultad Investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Ed. Porrúa, pp. 1225-1259.

³ Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, t. II: *Facultad Indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Ed. Porrúa, pp. 1283-1315.

⁴ Carbonell, Miguel *et al.*, (comp) *Constituciones Históricas de México*, Ed. Porrúa, México, 2004.

⁵ *El artículo 97 constitucional y la democracia*, Ed. Jus, México, 1947 p. 21.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, decimosexta edición, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 577.

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 magistrados de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

*(...)*⁷

En lo que respecta al artículo 97 de la nueva constitución, Moctezuma Barragán señala en su obra *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, que éste pasó “*inadvertido para los constituyentes en la sesión vespertina del 20 de enero de 1917, cuando se dio lectura a los artículos relativos al Poder Judicial de la Federación, que abarcaron desde el 94 hasta el 99, a fin de que se englobaran en una sola discusión, sin perjuicio de que los diputados separaran los que estimaran oportunos para su votación.*”⁸

Los historiadores del derecho consideran que esta facultad tiene como antecedente la solicitud que hizo Andrés Quintana Roo para que se iniciara una investigación judicial cuando se debatía el cambio del federalismo al centralismo en el naciente México⁹, aunque la mayoría de los autores considera que el hecho más próximo es la intervención del alto Tribunal en el año de 1879, al investigar

⁷ Constitución del Pueblo Mexicano, México, 2010. Editorial Miguel Ángel Porrúa, en coedición con la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura.

⁸ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie c. estudios históricos, núm. 42, México, 1994, p. 318.

⁹ Góngora Pimentel, Genaro David y Soberanes Díez, José María, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, ed. Porrúa, México, 2010, p. 42.

los hechos acontecidos en el Puerto de Veracruz¹⁰, aun y cuando la Constitución de 1857 no autorizaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de violaciones graves de los derechos humanos.

De ahí que, con el paso de los años se estimó importante poder contar con un mecanismo de control constitucional a través de la facultad de investigación situada en la esfera competencial de la SCJN; en estos casos la intervención de nuestro máximo tribunal se autorizaba para analizar violaciones a los derechos fundamentales de manera posterior a los acontecimientos, situación distinta a lo que sucede con el juicio de amparo pues, en este caso, los actos que se revisan no se han consumado sino que subsisten y, en términos procesales se pueden revisar y revocar o suspender de manera oportuna.

Originalmente la facultad de investigación se centraba en tres aspectos medulares: i) determinar si existieron violaciones a las garantías individuales; ii) analizar la probable violación del voto público; y, iii) si existía la comisión de algún otro delito castigado por la ley federal.

Sin embargo, con el recorrer de los años y el fortalecimiento de nuestra democracia, se fue reformando el señalado precepto constitucional hasta que en el año de dos mil once, esta facultad se transfirió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹⁰ Catálogo *La Facultad de Investigación de la SCJN a través de su acervo documental*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2010, pág. 6. *Sublevación de los tripulantes del vapor "Libertad" en Veracruz, donde "se suscitó uno de los antecedentes más significativos de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada del acaecimiento de diversos hechos en la ciudad de Veracruz; el más Alto Tribunal de Justicia se encontraba presidido por don Ignacio L. Vallarta, quien ordenó llevar a cabo una investigación con motivo de ciertos acontecimientos ocurridos la madrugada del 25 de junio de 1879 en dicha ciudad, en virtud de los cuales los tripulantes del vapor "Libertad" se sustrajeron de la obediencia del gobierno del general Porfirio Díaz Mori. Dicho suceso le fue informando por el entonces gobernador del puerto de Veracruz, Luis Mier y Terán, quien recibió la orden de fusilar a los insurrectos. Este acto vería su desenlace en la ejecución de nueve de los doce prisioneros considerados rebeldes. El Juez del Estado de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, le dirigió un oficio al Gobernador y al comandante militar requiriéndolos para que pusieran a los prisioneros a disposición de un Juez competente, por exigirlo así el derecho de gentes, la Constitución y los fueros de la humanidad, según consta en el acta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 30 de junio de 1876".*

El artículo 97 constitucional cuenta con un largo recorrido. Hasta la fecha dicho precepto cuenta con diez reformas, cuya trayectoria desde la Constitución de 1917 a la fecha, es la siguiente:¹¹

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de agosto de mil novecientos veintiocho, bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles, por el que se suprime el texto que dispone la duración del cargo de magistrado o juez, así como la remoción del cargo por incapacidad o responsabilidad.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de mil novecientos cuarenta, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río, por la que se sujeta la facultad de la Suprema Corte para nombrar y remover empleados a la estricta observancia de la ley respectiva.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, dentro del periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés, por la que se reincorpora al texto del artículo 97 las disposiciones relativas al periodo de gestión de los magistrados y a la remoción del puesto por mala conducta o responsabilidad.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, durante el mandato presidencial de José López Portillo, por la que se incorpora al texto constitucional la facultad de la Suprema Corte de Justicia para *practicar averiguaciones de oficio* sobre hechos que constituyan violación del voto público cuando esté en duda la legalidad de procesos electorales, así como la atribución para que la Corte nombre a un juez o magistrado para que averigüe la conducta de un juez o Magistrado Federal, o un hecho que constituya la violación de alguna garantía individual.

¹¹ Constitución del Pueblo Mexicano, Editorial Miguel Ángel Porrúa, en coedición con la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura, México, 2010 pp. 280 – 281.

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, durante la presidencia constitucional de Miguel de la Madrid Hurtado, por la que se especifica que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución, es decir, a través del juicio político.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, también dentro del mandato presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, por la que se modifican los dos primeros párrafos del artículo 97 para aumentar el periodo, tanto de magistrados como de jueces, a 6 años, garantizando su inamovilidad en caso de ser reelectos o promovidos a cargos superiores. De igual forma se faculta a la Suprema Corte para que pueda nombrar a algunos de sus miembros, jueces de distrito, magistrados de circuito o comisionados, únicamente para averiguar la conducta de algún juez o Magistrado Federal o una violación grave a las garantías individuales.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León. Esta reforma tuvo un impacto importante en la vida del Poder Judicial de la Federación, pues incorporó cambios importantes. Se creó el Consejo de la Judicatura Federal cuya labor sería la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; determinar la integración de este órgano así como el funcionamiento y alcances de sus determinaciones. Además por lo que aquí nos interesa, se establece la facultad de supervisión sobre violaciones graves a las garantías individuales y al voto público por lo que hace al proceso de elección. Para tal efecto se podrá designar uno o varios comisionados especiales. Asimismo, se concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de solicitar al Consejo de la

Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de mil novecientos noventa y nueve, dentro del periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, por la que se dispone que la rendición de protesta que deben hacer los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito al asumir su cargo, se efectúe ante el Consejo de la Judicatura Federal y se incorpore para el mismo efecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, que corresponde al periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, por la que se suprime la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de violación del voto público.
- Finalmente, la reforma que se abordará más adelante, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, también bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, suprimió la facultad de la Suprema Corte para investigar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a los derechos humanos, trasladándose dicha facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como se puede observar, a lo largo de más de noventa años el precepto constitucional guardó en esencia la atribución extraordinaria que tenía la SCJN para investigar hechos que violentaran el voto público y violaciones a los derechos fundamentales; sin embargo, al día de hoy tal facultad ha sido transferida al *Ombudsman* nacional, sin que hasta la fecha se haya ejercido.

Esto se debe, principalmente, a dos cuestiones. La primera, es que no existe norma legal secundaria que regule la actuación del *Ombudsman* nacional en este rubro; y, en segundo lugar, no existe atribución constitucional para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interprete o desarrolle una

normativa reglamentaria, pues se encuentra sujeta a lo que determine el Congreso de la Unión.

Al día de hoy no se ha legislado en la materia, a pesar de existir una minuta en el Senado de la República. La minuta fue turnada por parte de la colegisladora el veinticuatro de abril de dos mil trece, que trata la forma en que habrán de operar los mecanismos legales para que la CNDH pueda ejercer la atribución transferida, pero al no encontrarse vigente, sencillamente la CNDH no puede ejercer esa atribución.

Situación distinta a la que sucedía en la SCJN la cual, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene entre otras atribuciones, la de reglamentar el ejercicio de sus facultades, así como la de emitir acuerdos generales en las materias de su competencia con fines instrumentales u organizacionales de trabajo, relacionados con la forma en que ejercerá sus funciones. De otra manera, no se explicaría la forma en que se ha venido desarrollando el trabajo dentro del Poder Judicial de la Federación, ante la falta de compromiso en ocasiones atribuible del Congreso de la Unión.

1.2 La facultad de Investigación. Definición.

La facultad de investigación de la SCJN, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano¹² y el Diccionario de Derecho Constitucional,¹³ es *“una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana. Su carácter es judicial, porque interviene la SCJ; pero no implica naturaleza jurisdiccional, porque sólo es una función de investigación sin ninguna atribución de decisión. El expediente que se forma es de documentación y, desde luego, no es una sentencia. La SCJ, al cumplir con esa función, es un órgano de*

¹² Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa/UNAM, México, Distrito Federal, 2009, pp.1654-1656

¹³ Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa/UNAM, México, Distrito Federal, 2002, pp. 237- 239.

instrucción, y no de decisión o ejecución; por tanto, es un procedimiento, y no un proceso lo que realiza.”

En opinión Fix Zamudio, *“la justicia constitucional mexicana está formada por el conjunto de garantías constitucionales que el Constituyente ha establecido para reintegrar el orden fundamental infringido o violado por los órganos del poder”*¹⁴ y, a su vez, define a la facultad de investigación como *“uno de los instrumentos integrados por las normas de carácter judicial formal, que tienen por objeto imponer a los restantes organismos del Estado, los límites que para su actividad han establecido las disposiciones constitucionales”*¹⁵. Otros instrumentos de la misma categoría serían el juicio político, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.

Góngora Pimentel aborda y define la facultad de investigación como *“un procedimiento”* a través del cual la SCJN atiende una solicitud del titular del Ejecutivo Federal, de la Cámara de Diputados o Senadores, del gobernador de una de las entidades federativas, o del jefe de gobierno del Distrito Federal, para que nombre a un juzgador federal, o designe comisionados especiales para que averigüen hechos que puedan constituir violaciones a los derechos fundamentales.

Esta postura sobre el procedimiento sugiere que la facultad de investigación no debería encontrarse dentro de las atribuciones del Alto Tribunal, ya que tiene ciertas características que demeritan el control constitucional al no tener la fuerza de una resolución y, sobre todo, porque el resultado no comprende la creación de un nexo jurídico para las partes, pues *“se trata de un procedimiento de carácter judicial, en atención a que se encuentra a cargo de la cabeza del Poder Judicial de la Federación, sin embargo no tiene carácter jurisdiccional, toda vez que no decide*

¹⁴ Allier Campuzano Jaime. *Facultad de Investigadora de la Suprema Corte de Justicia e la Nación respecto de Violaciones Graves a Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México. 2005, pp. 5 - 6.

¹⁵ *Ibíd*em, pág. 6.

una contienda, ni la resolución que se emite tiene el carácter de sentencia cuyos efectos sean jurídicamente vinculantes".¹⁶

Otra orientación sobre el tema se atribuye a Azuela Güitrón, que establece que la facultad de investigación *"se inserta en los medios defensa del orden constitucional mexicano y la garantía del absoluto respeto a los derechos del hombre"*.¹⁷

De ahí la importancia que tuvo en su momento esta facultad, de naturaleza excepcional, pero que *"la convertía en el sujeto idóneo para que ante situaciones graves, como un órgano imparcial y de máxima autoridad, emitiera un veredicto que hiciera posible a las instancias competentes actuar, en el marco de sus atribuciones (...) ante una situación de impunidad donde los medios ordinarios de justicia no habían sido suficientes"*.¹⁸

En este orden de ideas, la facultad de investigación *"es un medio extraordinario de defensa de los derechos humanos... una vez que los instrumentos ordinarios de protección del orden constitucional se han agotado o resulta manifiesto que no serán suficientes"*,¹⁹ para que se garantice el irrestricto respeto de los derechos humanos.

Como bien puede apreciarse, las diferentes posiciones coinciden en que la facultad de investigación era un mecanismo de control constitucional excepcional en el que la SCJN intervenía, dada su naturaleza jurisdiccional y su alto reconocimiento y calidad moral, para averiguar una situación en específico que vulnerara los derechos fundamentales de una persona o un grupo de personas, con la característica de que los hechos ya se han consumado, pero que laceraron una parte sensible de las prerrogativas de los gobernados.

¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón y Góngora Pimentel, Genaro David, *Las Costumbres del Poder: El caso Lydia Cacho*. Editorial Porrúa, México, 2009. pp. 55-56.

¹⁷ *La Histórica Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las Garantías Individuales*. Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012. pp. 12 -13.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 58

¹⁹ Góngora Pimentel Genaro y Soberanes Díez José María, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Porrúa, México, 2010, pp. 9-10.

Históricamente así se definió y así coexistió. No fue sino hasta la reforma del año dos mil once, cuando se realizó la transferencia de la citada facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pero desde que apareció este medio de control constitucional, siempre se tuvo como una facultad extraordinaria de la SCJN en beneficio de los ciudadanos.

El Ministro Fernando de la Fuente, durante la discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la sesión del siete de agosto de mil novecientos cuarenta y seis, expuso lo siguiente: *“el artículo 97 capacita en forma discrecional a la Corte para mandar investigar aquellos actos de toda clase de autoridades que en concepto del Poder Judicial constituyan atentados a las garantías individuales, - de tal manera graves por su esencia y alcance o por la contumacia de las autoridades que el juicio de amparo resulte impotente para restablecer el equilibrio entre la persona humana y el Estado. (...)*

El párrafo tercero del artículo 97 deslinda en forma indiscutible los dos casos de investigación a que me he referido, o sea, aunque resulte cansada la repetición, cuando juzgue conveniente, motu proprio, discrecionalmente, a su arbitrio, mandar practicar la investigación, en primer caso, y en segundo caso, cuando está obligada a practicar la investigación. Los dos casos de investigación abarcan los atentados a las garantías individuales y las violaciones al voto público.”²⁰

El mecanismo de control constitucional que se implementó a través de la facultad de investigación que ejercía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien era una facultad extraordinaria, formaba parte de un procedimiento que permitía evidenciar si los derechos fundamentales habían sido violentados por alguna entidad del poder gubernamental.

Desde la Constitución de 1917, la facultad de investigación de la SCJN estuvo ligada a la cuestión electoral, ya que el artículo 97 original establecía, como

²⁰ El Artículo 97 Constitucional y la Democracia, Una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Editorial Jus, México, 1947. pp. 35-36.

una de las hipótesis, la atribución constitucional de investigar la violación al voto público²¹ lo cual dejó de tener aplicación con la reforma aprobada en el año de dos mil siete cuando fue derogado el tercer párrafo del artículo 97 por el Constituyente Permanente; así, se dejó como única hipótesis para la aplicación del citado procedimiento, que los hechos violaran presuntivamente garantías individuales.²²

Con la reforma del año dos mil once en materia de derechos humanos, se amplió su reconocimiento no sólo al derecho interno, sino que México dio un salto cualitativo al considerar que los derechos humanos no están considerados únicamente en nuestro derecho nacional, sino que al ser universales, encuentran eco y protección en los instrumentos internacionales de los que nuestra nación forma parte.

Para comprender las labores emprendidas por los ministros, se estima oportuno retomar los trabajos que se desarrollaron a lo largo de las más de nueve décadas en las que la facultad de investigación formó parte de las atribuciones de la SCJN como un instrumento de control constitucional.

Una de las definiciones a la que nos debemos de referir, es la emanada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, mediante la jurisprudencia, definió la materia sobre la cual versaría una investigación. Nos referimos a la Tesis P.LXXXVI/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, página, 459, de julio de mil novecientos noventa y seis, cuyo rubro y texto dicen:

***“GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE
ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL
ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL.***

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Original de 1917.

²² Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, se modificó el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos.

Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales."

Como se puede observar, existen elementos importantes a considerar en esta jurisprudencia; todos ellos coinciden en la importancia y trascendencia de los hechos que la SCJN podía investigar. Esto es, para que la SCJN pudiera ejercer la señalada atribución constitucional, necesariamente debía de valorarse que: a) las autoridades que gobiernan, son las que fomentan y producen los actos violatorios a los derechos fundamentales, y; b) que las propias autoridades se encuentren rebasadas y no tengan la capacidad de regresar el orden público o que sean indiferentes ante los hechos que vulneran los derechos humanos.

De ahí la importancia de esta facultad que a lo largo de nuestra historia legislativa ostentó el Tribunal Constitucional, el cual conoció de imputaciones generalizadas en torno a violaciones al voto público y de otros hechos que pudieran constituir una violación específica de derechos fundamentales.

Tan es así que los trabajos desarrollados por la SCJN evolucionaron substancialmente y sobre todo, se fueron profesionalizando cada vez más. Ante el fortalecimiento institucional y la autonomía del Poder Judicial frente al Ejecutivo Federal, los ministros fueron adquiriendo no sólo un prestigio evidente sino una independencia que hoy en día es una realidad incuestionable.

Por ello -permítasenos adelantar ciertos puntos-, se estima que en la reforma del año dos mil once se debió considerar en todo caso, la emisión de una ley reglamentaria para el ejercicio de la facultad que estaba siendo transferida a la CNDH. De esta forma, el Poder Legislativo habría marcado la pauta para ejercer esa atribución y así poner límites a la actuación de la CNDH, especialmente cuando actúe en conocimiento de los actos de las autoridades que hayan lesionado los derechos fundamentales de los gobernados y no exista al alcance del ciudadano un recurso ordinario para defenderse.

1.3 Desarrollo de la Facultad de Investigación.

Desde que la facultad de investigación quedó dentro de la esfera competencial de la Suprema Corte, se desarrolló toda una doctrina y una serie de mecanismos para poder ejercer dicha atribución por parte de los ministros, atendiendo a que nunca se aprobó una ley reglamentaria por parte del Congreso de la Unión que marcara el camino, los alcances y, sobre todo limitara ese ejercicio de poder.

Al no existir una ley reglamentaria la SCJN, a través de las facultades inherentes a su naturaleza de Tribunal constitucional implementó esos mecanismos para ejercer la facultad de investigación. Para ello se sirvió de la interpretación normativa a través de la expedición de tesis jurisprudenciales,²³ así como en la expedición del Acuerdo General 16/2007²⁴ por medio del cual estableció reglas mediante las cuales se debería ejercer la facultad de investigación tomando como precedentes la resolución de los distintos

²³ Ver Apéndice A.

²⁴ Ver Apéndice B.

expedientes en los que se tuvo que pronunciarse respecto a la solicitud de las autoridades legitimadas para ello, en materia de probables violaciones a los derechos humanos.

Todas las actividades desarrolladas por la SCJN se tradujeron en fortalezas, las cuales acreditan que la facultad de investigación debió permanecer en la esfera competencial del Alto Tribunal. Independientemente de que no existió la ley reglamentaria, este instrumento de control podría considerarse sin lugar dentro de un Tribunal Constitucional dadas las características *sui géneris* del citado procedimiento constitucional, pero lo cierto es que hoy en día la CNDH tendrá que crear toda una normativa especial para poder ejercer esta facultad, con el inconveniente de que no existe texto legal secundario aprobado por el Congreso de la Unión para regularla.

En términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la SCJN tiene, entre otras atribuciones la de reglamentar el ejercicio de sus facultades así como la de emitir acuerdos generales en las materias de su competencia con fines instrumentales u organizacionales de trabajo, relacionados con el modo en que ejercerá sus funciones.

Así fue como se dictó el Acuerdo 16/2007, el cual se aprobó por el Pleno de la Corte en el mismo año y que, aun cuando no existieron con anterioridad reglas en cuanto al ejercicio de dicha facultad, ello no fue obstáculo para poder ejercer este control constitucional como se puede advertir en los siguientes expedientes:

Expediente 160/1918.

Corresponde a los hechos denunciados por violaciones al voto público, a los derechos del hombre y ataques al pacto federal en las elecciones locales del Estado de Guanajuato, cometidos por la Legislatura **XXVI** y gobernador de esa entidad. En este expediente, la comisión señaló la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 53 y las fracciones XVI del artículo 56 de la Constitución del Estado de Guanajuato; se declaró la responsabilidad de la Legislatura por su expedición; del gobernador, por su promulgación y por haber realizado actos

encaminados a la imposición de determinadas personas para diputados en el Congreso Local, así como violaciones a las garantías individuales de los denunciantes y la responsabilidad de la Diputación Permanente por actos violatorios al voto público.

Expediente 7/1930.

Se solicitó investigación a la SCJN por la orden de aprehensión por delito de rebelión en contra de una escritora.

Expediente 27/1935.

Se solicitó la investigación por parte del diputado Rodolfo T. Loaiza, por conducto de la Secretaría de Gobernación, respecto a violaciones al voto público en las elecciones municipales en Escuinapa, Sinaloa; sin embargo se determinó que no era procedente dicha investigación.

Expediente 3/1946.

Se investigaron violaciones al voto público, garantías individuales y delitos del orden federal cometidos en las elecciones para renovación del Ayuntamiento en la ciudad de León, Guanajuato. Cabe precisar que en esta investigación se concluyó la existencia de datos suficientes que demostraron que sí existieron violaciones de garantías individuales y del voto público, y se ordenó la remisión del informe al Presidente de la República y al gobernador del Estado, para los efectos correspondientes.

Expediente 11/1946.

Andrés Servín Ojeda, Manuel Gómez Morín y Roberto Cossío Cossío, los dos últimos por el Comité Directivo del Partido Acción Nacional, solicitaron el ejercicio de la facultad investigadora por violaciones al voto público y a las garantías individuales. En este expediente el ministro Antonio Islas Bravo planteó un dictamen en que se propuso que la SCJN no tenía intervención en asuntos de elecciones locales, ya que resultaría una violación a la soberanía de los Estados,

atendiendo que no había ley reglamentaria del artículo 97 constitucional. En este expediente, la Suprema Corte no estimó conveniente el nombramiento de una comisión para la investigación de los hechos.

Expediente 301/1946.

La Suprema Corte determinó la improcedencia de la investigación sobre la violación al voto público e irregularidades electorales en el Segundo Distrito en Tlaxcala, promovida por el Partido Democrático Mexicano y otros.

Expediente 280/1947.

La Corte resolvió que era improcedente nombrar una comisión investigadora por el secuestro y asesinato en masa de integrantes del Ayuntamiento de Honey, Puebla.

Expediente 86/1952.

El Alto Tribunal acordó la no procedencia de nombrar una comisión investigadora que se avocara a la investigación de los hechos sangrientos registrados en Oaxaca, debido a protestas por la expedición del Código Fiscal; petición formulada por Joel Leyva Díaz y demás peticionarios de Oaxaca.

Expediente 303/1953.

Se solicitó que la Suprema Corte ejerciera su facultad de investigación por un asesinato; sin embargo se determinó que no procedía nombrar una comisión investigadora.

Expediente 1/1995.

Se solicitó la intervención de la Suprema Corte por parte de la Asociación Pro Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, para investigar los hechos ocurridos en “el vado” de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero. En este expediente se resolvió que los promoventes carecían de legitimación activa para incentivar la actuación de la SCJN.

Expediente 2/1995.

En este expediente, Emilio Krieger Vázquez y otros, solicitaron la intervención de la SCJN para que investigara la violación de garantías de legalidad, libertad de tránsito y seguridad jurídica en las zonas de conflicto “La Selva” y “La Cañada” en el Estado de Chiapas; sin embargo se acordó que no procedía nombrar una comisión investigadora por parte del Alto Tribunal.

Expediente 451/1995.

Se solicitó la intervención de la SCJN por parte de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, para investigar la violación de derechos humanos en contra de 17 campesinos, cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado de Guerrero en el municipio de Coyuca de Benítez, concretamente en Aguas Blancas.

En este expediente la Suprema Corte resolvió que la comisión solicitante carecía de legitimación activa para pedir la intervención del Tribunal Constitucional y no consideró oportuno ejercer la facultad de investigación de oficio. Constan en autos los votos particulares del ministro Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo, en el sentido de que la Suprema Corte, debería ejercer de oficio la facultad de investigación.

Expediente 454/1995.

Los promoventes Emilio Krieger Vázquez, Luis Javier Garrido, Agustín Pérez Carrillo y Alejandro del Palacio, solicitaron a la SCJN ejerciera la facultad de investigación respecto a violaciones de garantías individuales en el Estado de Chiapas. Sin embargo, se determinó que no procedía lo solicitado por los promoventes.

Expediente 3/1996.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos solicitó al Tribunal Constitucional ejerciera la facultad de investigación, en torno a los hechos

ocurridos en “El Vado” de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero. La Suprema Corte resolvió nombrar al ministro Juventino V. Castro y Castro y al ministro Humberto Román Palacios, para integrar la comisión de investigación.

En el informe que presentaron los ministros, se reconoció la existencia de datos suficientes sobre violaciones graves a las garantías individuales, y se señaló como responsables al entonces gobernador del Estado de Guerrero con licencia indefinida, al ex procurador General de Justicia y otros.

Expediente 1/1997.

Se solicitó la intervención de la Suprema Corte, para investigar la presunta violación de garantías individuales y derechos humanos de parte de autoridades judiciales militares y sus tribunales, respecto de la resolución del veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y cinco, dictada por el Director y miembros de la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

La resolución de la Suprema Corte fue que la acción carecía de legitimación activa para excitar la intervención del Alto Tribunal.

Expediente 2/1997.

El Presiente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Puebla, solicitó la intervención de la SCJN para investigar las violaciones de garantías individuales ocurridas en la zona del Río de San Francisco, Puebla.

En este expediente se determinó que la acción carecía de legitimación activa.

Expediente 1/1998.

A través de la promoción presentada por Mariclaire Acosta y otros, se solicitó al Alto Tribunal el ejercicio de la facultad de investigación para que se analizaran los hechos ocurridos el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y siete, en Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas.

La Suprema Corte determinó que la acción carecía de legitimación activa.

Expediente 2/1998.

Los promoventes Edgar Cortés Morales y otros, solicitaron la intervención de la Corte, para que investigara los hechos ocurridos el siete de junio de mil novecientos noventa y ocho en la comunidad El Charco, municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.

La resolución de la Corte fue que la acción carecía de legitimación activa.

Expediente 1/1999.

El senador de la República Félix Salgado Macedonio y otros, solicitaron a la Suprema Corte el ejercicio de la facultad de investigación para que analizara la violación a los derechos de los ciudadanos en las elecciones del Estado de Guerrero el siete de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

La Corte resolvió que los solicitantes carecían de legitimación activa para realizar la petición y, por consiguiente, no se colmaban los requisitos constitucionales para ejercer la facultad de oficio.

Expediente 2/1999.

Óscar Alzaga, quien se ostentaba como integrante de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C., solicitó a la Suprema Corte su intervención para que ejerciera la facultad de investigación en los hechos ocurridos desde mil novecientos noventa y cuatro en la zona de conflicto de los Altos, las Cañadas y la Selva de Chiapas.

La Suprema Corte resolvió que la acción carecía de legitimación activa.

Expediente 2/2000

La Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C., solicitó el ejercicio de la facultad de investigación de la Corte para que averiguara la probable violación de garantías individuales por hechos ocurridos en el

movimiento estudiantil de la Universidad Nacional Autónoma de México ante el alza de cuotas, misma que fue rechazada en razón de que la acción carecía de legitimación activa.

Expediente 3/2000-PS.

Alejandro Tapia González y otros solicitaron la intervención de la SCJN, para que analizara la violación de la garantía de seguridad jurídica por actos ocurridos en Valle de Chalco Solidaridad, misma que se no procedió al declarar que la acción carecía de legitimación activa.

Expediente 1/2003.

El gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, solicitó a la Suprema Corte investigar la violación de garantías individuales en perjuicio de ejidatarios de Valparaíso, Zacatecas.

En este caso el Tribunal Constitucional determinó que no procedía ejercer dicha facultad.

Expediente 1/2004.

El gobernador Constitucional del Estado de México, promovió ante la SCJN, la solicitud para que ejerciera la facultad constitucional e investigara la violación de garantías constitucionales de la comunidad indígena de Xalatlaco, Estado de México. La SCJN determinó que no procedía ejercer dicha facultad.

Expediente 1/2006.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, solicitó a la Suprema Corte investigar las violaciones graves a las garantías individuales respecto de los hechos acaecidos el diez de junio de mil novecientos setenta y uno en la matanza de San Cosme.

La Corte determinó que no procedía ejercer la facultad referida para investigar los hechos planteados.

Expediente 2/2006-01; 2/2006-02; 2/2002-03

Se solicitó a la SCJN, investigar las violaciones graves en torno a las garantías individuales con motivo del proceso penal seguido en contra de Lydia Cacho, que en ejercicio de la libertad de imprenta fue acusada de los delitos de difamación y calumnia.

La Corte ejerció la facultad de investigación y designó para practicar las averiguaciones a los magistrados Emma Meza Fonseca y Óscar Vázquez Marín. El veinticinco de enero de dos mil siete, se resolvió que fue insuficiente la investigación realizada, por lo que debería continuarse en una segunda etapa para la cual se comisionó al ministro Juan Silva Meza, a los efectos de que fungiera como director y responsable de dicha investigación.

El veintinueve de noviembre de dos mil siete la SCJN resolvió que no se probó la existencia de violaciones graves de garantías individuales.

Expediente 3/2006-02

La Suprema Corte determinó investigar los hechos acaecidos los días tres y cuatro de mayo de dos mil seis en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.

Para ello se comisionó a los magistrados Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alejandro Sergio González Bernabé. *“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que sí existieron violaciones graves a garantías individuales; sin embargo, no era posible atribuir que existió voluntad expresa ni órdenes en tan (sic) sentido para realizar dichas violaciones por parte del gobernador del Estado de México, el Secretario de Seguridad Pública Federal y el Procurador General de la República; lo que no obstó para señalar participaciones individuales y concretas en hechos violatorios de garantías individuales de los cuales se dio vista a las autoridades correspondientes”.*²⁵

²⁵ La Histórica Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las Garantías Individuales. Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de

Cabe destacar que, con base en esta determinación, el Alto Tribunal se pronunció -independientemente de la responsabilidad de las autoridades que participaron-, que era necesario la emisión por parte del Estado Mexicano, de criterios orientados a acciones futuras en cuanto a la actuación de las autoridades respecto al uso de la fuerza pública, desde luego para evitar enfrentamientos que vulneren los derechos fundamentales de los gobernados, así como tener protocolos de actuación para resguardar el orden público y el estado de derecho.

Expediente 1/2007.

Se solicitó a la SCJN que ejerciera la facultad de investigación respecto a la violación grave a las garantías individuales por los hechos ocurridos entre mayo de dos mil seis y julio de dos mil siete, cuando se alteraron el orden público y la seguridad en la ciudad de Oaxaca.

El Congreso de la Unión fue el promovente de esta solicitud, misma que fue aceptada y, por consiguiente, se nombró a una comisión integrada por los magistrados Manuel Baráibar Constantino y Roberto Lara Hernández para llevar a cabo la investigación de caso.

La Suprema Corte consideró *“acreditadas violaciones de garantías individuales que pusieron en peligro el derecho a la vida, derecho de acceso a la justicia, derecho a la integridad personal, garantía de libertad de trabajo, garantía de libertad de tránsito, garantía a la educación, libertad de pensamiento y expresión, derecho a la paz y derecho a la información, estableciéndose la responsabilidad del gobernador del Estado de Oaxaca y de diversos mandos de seguridad pública estatal, así como autoridades federales que aplicaron directamente los operativos de desalojo del dieciséis de julio de dos mil siete”*.²⁶

Promoción y Difusión de la Ética Judicial. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Agosto 2012. p. 52.

²⁶ *Ibíd*em, pp. 52 y 53.

Expediente 1/2009.

El Congreso de la Unión, a través de la Comisión Permanente, solicitó a la SCJN, el ejercicio de la facultad conferida en el artículo 97 segundo párrafo de la Constitución, para que averiguara la violación grave a las garantías individuales por los hechos ocurridos el cinco de junio de dos mil nueve en la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora.

La Corte ejerció la facultad prevista en la Carta Magna y para ello nombró a los magistrados Carlos Ronzón Sevilla y María del Rosario Mota Cienfuegos, como integrantes de la Comisión investigadora.

En el informe se determinó “que sí se registraron violaciones graves a las garantías de los niños, entre las cuales se encuentran: el principio de interés superior de los menores, los derechos de los niños, el derecho de protección a la vida y el derecho a la integridad física, a la seguridad social y la salud. En la investigación se identificaron inconsistencias en el funcionamiento y protección civil de la guardería, lo que no reflejaría la misma situación del resto de las estancias infantiles subrogadas del IMSS, de modo que no existía un desorden generalizado provocado por las políticas públicas de estancias infantiles sino inconsistencias focalizadas. En vista de lo anterior se determinó que no se castigara a ninguna autoridad superior involucrada, siendo responsables una serie de funcionarios directamente vinculados al funcionamiento de la guardería ABC”.²⁷

Como se puede advertir, existen casos concretos en los que la Suprema Corte tuvo una participación relevante para determinar la violación a los derechos humanos y, si bien no existió una resolución de carácter jurisdiccional, lo cierto también es que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional dentro del procedimiento de investigación, facilitó la imposición de sanciones a las autoridades que infringieron o vulneraron derechos de la sociedad.

Prueba de ello fue la separación del cargo del gobernador Figueroa derivado del caso Aguas Blancas, que fue un referente ante la violación a

²⁷ *Ibídem*, pp. 54 y 55.

derechos fundamentales. También las sanciones que se emitieron por los casos de Oaxaca y Atenco.

Por otro lado, no se desconoce que en nuestra reciente historia los ministros en el caso de la periodista Lydia Cacho, evitaron pronunciarse sobre la violación a los derechos fundamentales de la periodista, ya que el asunto se politizó en un periodo en el que la facultad de investigación era cuestionada por sus alcances precisamente políticos y no jurisdiccionales, lo que evidenció la falta de compromiso de algunos ministros con el esclarecimiento de los hechos y el consecuente pronunciamiento de la Suprema Corte en un caso relevante.

Pero un caso aislado no es suficiente para desconocer el esfuerzo y la dedicación en la forma en que se desarrolló la facultad investigadora, ya que la Suprema Corte al conocer los distintos expedientes en los que se solicitó su intervención, en términos de los previsto por el artículo 97 segundo y tercer párrafo de la Constitución general (antes de su reforma), se advierte que emitieron criterios importantes para determinar a través de la jurisprudencia, los alcances de la interpretación de la Suprema Corte en estos casos, su definición, sus alcances, los actores legitimados, los casos en los que procedía la ampliación de la investigación, criterios sobre cómo deben actuar los integrantes de la comisión designada para llevar a cabo las investigaciones, la valoración de las pruebas, la importancia del informe emitido por la CNDH, por mencionar sólo los temas más relevantes.²⁸

Por otra parte, dos de los expedientes reseñados resultan muy relevantes para la vida institucional de nuestro país. Estos casos son: el caso Oaxaca y la Guardería ABC. En estos expedientes tanto en el informe de la Comisión como en el pronunciamiento del Pleno, se incorporaron derechos humanos que con anterioridad no se habían hecho valer y que ahora son reconocidos en el entramado legal nacional. En estos casos se puede observar, la manera en que se fue profesionalizando cada vez más el ejercicio de esta facultad de investigación y,

²⁸ Véase, *in extenso*, el apéndice A del presente trabajo.

a su vez, se fueron construyendo argumentaciones cada vez más complejas en términos de protección de los derechos humanos.

Sin duda, esto se debió a la renovación que en la Suprema Corte se ha dado de manera paulatina pues las personalidades que integraban el Pleno han mostrado una tendencia vanguardista, llevando a la SCJN a ser cada vez más exhaustiva en el tratamiento de este tipo de asuntos.

Los ministros entendieron en estos casos que *“la sociedad no encuentra en seguridad material, social, política o jurídica”*²⁹, como consecuencia de que las autoridades que debieran proteger a la población son las que precisamente ejecutan actos de violencia que lesionan seriamente los derechos fundamentales; así el Alto Tribunal tiene la suficiente calidad y reconocimiento institucional para intervenir y pronunciarse en estos casos.

Nuestro estado de derecho ha evolucionado paulatinamente hacia la tutela y efectiva protección de los derechos fundamentales. Se trata de un estado en el que existe un *“sistema de límites y vínculos sustanciales, cualesquiera que éstos sean, impuestos a la totalidad de los poderes públicos por normas de grado jerárquicamente superior a las producidas por su ejercicio”*³⁰ y, por ese motivo, la Suprema Corte ejerció en diversos asuntos la facultad investigadora a pesar de que se le considerara un medio de control constitucional sin la fuerza vinculante de una resolución emitida, formal y materialmente por un órgano jurisdiccional.

De ahí que se estima importante tener en consideración el trabajo desarrollado por la SCJN; se ha sentado un precedente importante que, con la reforma constitucional publicada en junio del año dos mil once, quedó sólo para la historia.

²⁹ GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. Tesis: P. LXXXVII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Junio de 1996, página. 459.

³⁰ Ferrajolli Luigi. *Garantismo, Una discusión sobre Derecho y Democracia*. Editorial Trotta. Madrid, 2006, p. 42.

1.4 Posiciones respecto a la facultad de investigación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En nuestra doctrina constitucional, como en cualquier otra rama del saber jurídico, siempre existen diferentes posturas sobre los temas que se analizan. Una de las virtudes de la ciencia del derecho, es que no existe una postura única sobre ciertos temas sino que existe una diversidad de opiniones que enriquecen las discusiones tanto en el ámbito académico, como en el jurisdiccional y en el legislativo.

Así, encontramos diversas opiniones en torno a la permanencia de la facultad de investigación dentro de la esfera competencial de la SCJN. Asimismo, hay otras voces que sostenían que debía desaparecer por no coadyuvar al fortalecimiento de la Suprema Corte, particularmente, como un Tribunal Constitucional.

1.4.1 Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México.

En el mes de agosto del año dos mil tres la Suprema Corte impulsó la realización de una consulta nacional para escuchar a la sociedad mexicana respecto a las diferencias y la problemática que se percibía en el sistema de impartición de justicia, así como recibir propuestas de mejora respecto a la propia administración de justicia.

Derivado de lo anterior, se llevaron a cabo cuarenta foros a nivel nacional para que la comunidad jurídica entregara e hiciera llegar los documentos en donde se contenían diversas propuestas.

El resultado de los trabajos fue el Libro Blanco, que contiene los resultados de la consulta, *para una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el estado mexicano.*

En lo que aquí interesa, se abordó en primera instancia la facultad de investigación de la Suprema Corte. En el Capítulo III, del documento que se refiere

a las asignaturas que deben debatirse para lograr una reforma judicial en nuestro país, donde se advierte lo siguiente:

“14. La Facultad de investigación

Como parte del debate en torno a cómo debe proseguir el proceso de reforma judicial en torno a la Suprema Corte, hay quienes apuntan que para consolidar a ésta como tribunal constitucional y debido a su vocación, deberá despojarse de esta facultad pues carece de la infraestructura necesaria para ejercitarla; facultad excepcionalmente utilizada y cuyos efectos o resultados tienden a diluirse, con lo que se pone en entredicho no sólo la utilidad del mecanismo, sino la propia institución.

En contrapartida hay quienes se inclinan por mantener la facultad de investigación pero aconsejan que se regule tanto por lo que hace a la procedencia, como a los efectos de los dictámenes que se llegasen a emitir al ejercerla.”³¹

En las conclusiones del Libro Blanco se retoma el tema a manera de propuesta, la cual enmarca la postura concreta por parte de la Suprema Corte, misma que fue tomada en cuenta dentro de todos los trabajos legislativos que, finalmente concluyeron con la desaparición de la facultad de investigación y su transferencia a la CNDH.

El planteamiento concreto que se consideró para integrar una agenda específica, fue que el legislador considerara lo siguiente:

“Conclusiones (...)

Acción 20. Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional: El diseño de la Suprema Corte de Justicia corresponde ya al de un tribunal constitucional. Sin embargo,

³¹ Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, pp. 94-95.

mantiene un conjunto de competencias y funciones, resabios de su anterior diseño, y que hoy dificultan su operación como tribunal constitucional. En este sentido conviene profundizar en la especialización de las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional y eliminar aquellas competencias, que por no ser propias de este tipo de órganos, pueden ser ejercidas por otras instancias del Poder Judicial de la Federación, tales como las contradicciones de tesis en materia de legalidad, la determinación de competencias y otras de carácter administrativo del Poder Judicial Federal. Junto con lo anterior debe preservarse una amplia facultad discrecional de atracción de la Suprema Corte. Asimismo debe considerarse revisar las reglas y prácticas de acumulación de los amparos en revisión y las controversias constitucionales.

Muchas de estas acciones pueden ser implementadas en el corto plazo por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de los cambios legislativos que pueden requerirse y que deberán ser llevados a la consideración del Congreso en el mediano plazo.

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. En caso de que esta recomendación no se considere adecuada, el Congreso de la Unión deberá en el mismo plazo reglamentar dichas facultades para precisar tanto sus causales de procedencia como sus efectos.³²

³² *Ibíd.*, p. 402.

1.4.2 Postura del entonces ministro Juventino V. Castro y Castro³³

De acuerdo con el texto de *Jaime Allier Campuzano*, el ministro Castro y Castró en su obra intitulada *Hacia el Amparo Evolucionado*, enumeró las razones por las cuales se debía solicitar la desaparición de la facultad de investigación de la Suprema Corte en la Carta Magna, siendo éstas las siguientes:

1. No son facultades jurisdiccionales las que se mencionan, (...) ni sirven para constreñir jurídicamente. La conclusión de esta ubicación sería la afirmación de que el Poder Político que encabeza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo es válido mientras sus resoluciones finales sean obligatorias; es decir, sean vinculares, es decir sean sentencias.
2. Esta investigación por no ser de las características del artículo 21 constitucional, (...) debe de considerarse como facultad política que no corresponde a la SCJN.
3. La facultad no está reglamentada legalmente.
4. No se indicia en el párrafo segundo para qué fin se debe practicar la averiguación.

1.4.3 Postura de Héctor Fix Fierro³⁴

Durante el foro que se llevó a cabo el veintiocho de junio de dos mil siete, en el marco de la Consulta Pública de la Reforma del Estado en México, convocada por la Subcomisión de Consulta Pública de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), correspondiente a la LX Legislatura, al llevarse a cabo el foro “Reforma del Poder Judicial en el Aula Magna de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el doctor Héctor Fix Fierro, en su calidad de director del Instituto de Investigaciones

³³ Allier Campuzano Jaime. *Facultad de Investigadora de la Suprema Corte de Justiciad de la Nación respecto de Violaciones Graves a Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México. 2005, pp. 18 y 19.

³⁴ Versión estenográfica del foro desarrollado en Monterrey, Nuevo León, de la Comisión Ejecutiva de Negociación de Acuerdos del Congreso de la Unión, LX Legislatura del Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/versiones/docs/monterrey.pdf>.

Jurídicas de la UNAM, dentro de su exposición manifestó que uno de los temas que se debía abordar respecto a la reforma del Poder Judicial, debía ser:

“(...) la supresión de la facultad de investigación de la Corte, conforme al artículo 97 constitucional. En el caso de la investigación al voto público, creo que no hay mucha discusión de por qué es conveniente esta supresión. En el caso de la investigación de violaciones graves a las garantías individuales esto no está tan claro, sobre todo ahora que la Corte está discutiendo casos de alto perfil público, en los que se espera que su intervención sancione o revierta injusticias evidentes.

Yo no pongo en duda el peso y la legitimidad de esta expectativa pública, pero creo que hay una razón jurídica grave y no una razón política o además de las políticas, para cuestionar esa facultad, y sería la siguiente. El hecho de que la investigación que inicia la Suprema Corte de Justicia prejuzga gravemente sobre aquellos procedimientos que pudieran desencadenar y afecta (sic) la independencia e imparcialidad de los órganos inferiores encargados de llevarlos a cabo.

Yo preguntaría: ¿es probable que un juez federal negara a la Suprema Corte una petición de intervención telefónica? ¿O podemos imaginar que un agente del Ministerio Público o un juez se negara a realizar una consignación en un asunto que la Corte ya hubiera constatado una responsabilidad? ¿O por último, mantendría la Suprema Corte su imparcialidad en un asunto que llegara posteriormente a ella como consecuencia de una investigación? Creo que la contestación más evidente a estas preguntas es que, me parece que - esta razón, que creo que no se ha subrayado suficientemente en la discusión pública, es la que justifica que esta facultad desaparezca.

No es que la Corte abuse de ella, sino simplemente que al ser la cúspide del sistema judicial, no pueden empezar por ahí las investigaciones, porque

si hay procedimientos que regresan por abajo, ¿entonces la Corte qué posición puede tomar?”

1.4.4 Postura de la CENCA (Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado)

De acuerdo al texto del entonces ministro Góngora Pimentel, que corresponde a las reflexiones en torno a la desaparición de la facultad de investigación dentro de la obra *Las Costumbres del Poder: el Caso Lydia Cacho*³⁵, en uno de los apartados del artículo establece que la CENCA, como se le denominó al órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México, integrada por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas cámaras y las Presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras de conformidad con la propia Ley para la Reforma de Estado, determinó que la facultad de investigación se debía eliminar por lo siguiente:

1. Rompe con el esquema de división de poderes.
2. Tiene un alcance limitado y es de aplicación excepcional.
3. La resolución que se emita no es una sentencia, carece de poder vinculatorio, y no es claro cuáles son sus efectos.
4. La SCJN actúa como órgano de instrucción, lo que rompe con su naturaleza jurisdiccional.
5. La incorporación de la facultad de investigación en la Constitución Federal de 1917 obedeció a la precariedad de los medios de control constitucional prevalecientes en ese momento.
6. Ante la evolución de los medios de defensa de la Constitución se hace innecesaria la facultad de investigación.
7. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la autoridad competente para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones

³⁵ Cossío Díaz, José Ramón y Góngora Pimentel, Genaro David, *El caso Lydia Cacho*. México Editorial Porrúa, 2009. pp. 66-67.

que impliquen vulneración de derechos humanos, y formular recomendaciones, por lo que resulta preferible fortalecer las atribuciones de los órganos defensores de derechos humanos.

8. Falta de obligatoriedad de sus resoluciones.
9. Politización de la Suprema Corte.

1.4.5 Postura del entonces ministro Genaro David Góngora Pimentel³⁶

Respecto a la postura de la CENCA, el ministro Góngora agrupó los señalamientos vertidos por el órgano rector para la Reforma del Estado en cuatro grandes temas; esto con el propósito de argumentar en *pro* de la facultad y el ejercicio de la Suprema Corte de este medio de control constitucional.

El primer tema lo definió como *I. Rompimiento del esquema de división de poderes y funciones*. En esencia, el ministro consideró que la facultad no es invasiva de los otros poderes, pues su ejercicio no es viable en todos los caso, sino únicamente en los que la violación es grave y los medios ordinarios demostraron su ineficacia para restituir la violación constitucional.

II. Naturaleza de la facultad. Si bien la facultad no es de naturaleza jurisdiccional y, en efecto, no culmina con una sentencia, misma que no es coercitiva, el ejercicio excepcional de esta facultad no resulta un obstáculo para la subsistencia de la figura, toda vez que por su cuestión extraordinaria, ésta se ejerce para reintegrar el orden constitucional.

Respecto a la CNDH, de considerar el argumento anterior se pudiera caer en el error de que el *ombudsman*, al ejercer la facultad que culmina con una recomendación no vinculatoria, resulta inútil y ello no es materia para solicitar la desaparición de los organismos protectores de derechos humanos.

Por otra parte, la CNDH ejerce un control distinto al de la Suprema Corte ya que el primer organismo ejerce un control ordinario sobre cualquier tipo de

³⁶ *Ibíd*em, pp. 67-69.

violación a los derechos humanos, mientras que el Alto Tribunal interviene en situaciones extraordinarias y graves.

III. Necesidad del medio de control. El ministro Góngora sostuvo que este instrumento constitucional fue creado por virtud de una situación histórica determinada, pero que hoy resulta innecesario.

Sin embargo, abunda en el tema al referir que a partir de mil novecientos noventa y cuatro, con la nueva integración de la SCJN, la facultad de investigación se ha ejercido en varias ocasiones (Aguas Blancas, Puebla, Atenco, Oaxaca y Hermosillo), por lo que existe evidencia de que la facultad, a pesar de ser un procedimiento *sui géneris*, se ha utilizado en tiempos modernos por la Suprema Corte, la cual es respaldada por su autoridad moral y no por su determinación, la cual no es ni coercitiva ni vinculatoria para las autoridades señaladas como aquellas responsables de perpetrar violaciones a los derechos fundamentales.

IV. Politización de la Suprema Corte. Una de las más fuertes críticas es que, al conocer el Alto Tribunal de hechos atentatorios contra los derechos humanos, se politizan las investigaciones y los pronunciamientos derivados de la misma, ya que quienes atentan contra ellos pueden desempeñar altos cargos públicos.

Al respecto, sostuvo Góngora que la SCJN es un órgano que no actúa con base en una filiación partidista ni criterios de oportunidad y conveniencia, sino con fundamento en la Constitución.

Cabe destacar que no puede pasar desapercibido para la sociedad el alto grado político de una determinación de esta naturaleza emitida por la Corte, cuando hoy en día toda labor gubernamental puede ser cuestionada desde el ámbito jurisdiccional.

Sin embargo, al ser una facultad extraordinaria, un Tribunal Constitucional como tal debería asumir esta atribución en aras de preservar un estado de

derecho cuando la autoridad ordinaria haya quedado rebasada en hechos concretos y en detrimento de un segmento de la población.

1.4.6 Postura del ministro Juan N. Silva Meza³⁷

Dentro de la serie de artículos escritos en su obra sobre el caso de la periodista Lydia Cacho, el ministro Silva aborda la pertinencia y necesidad de que la facultad de investigación no desaparezca del ámbito competencial de la Suprema Corte ya que:

“(…) su permanencia es indispensable, dado que la facultad de investigación no sólo se encamina a evidenciar la violación de derechos humanos, sino controlar la responsabilidad política irregular y deliberada que propició este atropello de derechos fundamentales. La facultad de investigación no solamente tiende a salvaguardar derechos fundamentales, sino los principios de configuración política del Estado Mexicano, con el consecuente control de la responsabilidad política de los agentes que violaron tales principios.”

A mayor profundidad el ministro Silva, a diferencia de lo propuesto por su antecesor en el año dos mil seis, opina que la facultad de investigación *“no sólo consiste en las acciones que debe generar al interior del sistema político, sino también de las que disuade”*; y añade un aspecto fundamental, pues resalta la importancia que tiene este control constitucional dentro de la esfera competencial de la Suprema Corte pues menciona que:

“(…) como Tribunal Constitucional, debe entender la importancia de esta atribución y asumir a plenitud el mandato que le impone la Carta Magna a pesar de los costos políticos que ello le pueda significar, porque lo contrario pone en riesgo no sólo que el citado medio de control no cumpla su función en el ordenamiento jurídico, sino que éste provoque una confrontación entre los órganos de poder del Estado, generándose un desgaste importante en el sistema político, lo que para una democracia

³⁷ *Ibíd.*, pp. 106-111.

incipiente como la mexicana me parece poco deseable y, peor aún, que actos que son abiertamente contrarios al marco constitucional queden impunes, erosionando con ello la legitimidad de las instituciones democráticas del Estado.”

Así pues, el ministro Silva establece que lo relevante de este control constitucional es su contribución a la racionalización y limitación del ejercicio de las atribuciones públicas,³⁸ a través de un control jurisdiccional del uso desmedido del poder político. El papel con que se ubica el juez constitucional dentro de nuestro estado de derecho, es el de preservar un régimen democrático y de libertad, tutelando los derechos fundamentales del ciudadano que, eventualmente, pudieran verse afectados por la intransigente, arbitraria, o bien, desmedida actuación de una autoridad.

1.4.7 Postura de Jorge Carpizo

Como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, el doctor Carpizo en su artículo titulado *“Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”*,³⁹ consideró que la Suprema Corte cumplía a cabalidad con su responsabilidad constitucional al ejercer la facultad de investigar la violación de derechos fundamentales.

Carpizo McGregor aportó elementos muy importantes para justificar no sólo la permanencia de la facultad de investigación en la SCJN sino que, además, soportan su inmutabilidad:

“(…) es –era- preferible que la investigación y el informe, en cuanto procedimiento y labor no-jurisdiccional, no sean reglamentados en ley,

³⁸ Cossío Díaz, José Ramón y Góngora Pimentel, Genaro David, *Las Costumbres del Poder: El caso Lydia Cacho*. México Editorial Porrúa, 2009. pág. 111

³⁹ Carpizo, Jorge, “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 13 Julio-Diciembre. 2005.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/13/ard/ard1.htm>

sino que la Suprema Corte conserve flexibilidad en su aplicación, y las precisiones y causes se señalen a través de tesis jurisprudenciales, tal y como hasta ahora ha sucedido. El carácter discrecional de la aceptación de la solicitud por parte de la Suprema Corte, refuerza este punto de vista.

Así, el contenido de la facultad de investigación de la Suprema Corte debe concretarse a la violación grave de garantías individuales, como una defensa de protección extraordinaria y excepcional de los preceptos de nuestra ley fundamental. El segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución debe permanecer para ocasiones muy especiales y sensibles, con la finalidad de resarcir preceptos constitucionales infringidos.

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

1.4.8 Postura del magistrado Manuel González Oropeza

El magistrado González Oropeza considera dentro de su artículo *Los orígenes y futuro de la facultad de investigación de la Suprema Corte*,⁴⁰ que este control constitucional representa un símil o equivalente a la instrucción que da la Cámara de Diputados en referencia al juicio político previsto en el artículo 110 de la Carta Magna en materia de responsabilidad política de un servidor público:

“(…) siendo la violación de los derechos humanos una infracción a la Constitución, lo mismo que la violación del voto público lo es respecto de los derechos políticos o las prerrogativas del ciudadano, ambas investigaciones deben concluir con el dictamen de culpabilidad de un servidor público por violaciones a la Constitución federal.”

⁴⁰ González Oropeza, Manuel, “Los Orígenes y el Futuro de la Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Justicia Electoral*. Instituto Electoral del Distrito Federal, Volumen 4, México, 2008. pp. 255- 298.

En opinión del magistrado González Oropeza:

“(…) la facultad de investigación de la SCJN, en virtud del Artículo 97 constitucional, debe ser tratada en el futuro como equivalente a la investigación que hace la Cámara de Diputados en materia de responsabilidad política de un servidor público, porque los derechos humanos son la parte dogmática de cualquier Constitución; y la violación grave de los derechos humanos es una violación de la Constitución; es decir, que tan pronto como la Suprema Corte ejerza sus facultades en esta materia, su resolución deberá equivaler a la declaración o la acusación que haría la Cámara de Diputados ante el Senado.”

Cabe señalar que el magistrado González Oropeza también es partidario de la reglamentación del artículo 97, precisamente para establecer en una ley secundaria las funciones y alcances de quienes participarían por parte de la Suprema Corte en el ejercicio de la comentada facultad constitucional.

1.4.9 Iniciativa de reforma presentada por el GPPRI en el Senado de la República el veintitrés de febrero de dos mil diez.⁴¹

En la sesión ordinaria del Senado de la República (LXI Legislatura), de fecha veintitrés de febrero de dos mil diez, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por quien fuera su coordinador, el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, presentó una iniciativa de reforma constitucional que modificaba treinta y un artículos de la Carta Magna.

La iniciativa abordó diversos temas referentes a la reforma del Estado. En el tema que nos ocupa, se proponía la eliminación de la facultad de investigación en el ámbito competencial de la Suprema Corte y su transferencia a la esfera de atribuciones de la CNDH. En tribuna, el senador Beltrones expuso lo siguiente:

⁴¹ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 88. 23 de febrero de 2010 y versión estenográfica de la sesión de esa misma fecha.
<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=24025>

“Vamos a hacer modificaciones constitucionales, en la Facultad de Investigación, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Proponemos trasladar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para averiguar violaciones graves a las garantías individuales, a la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En consonancia, hay que decirlo muy claro, con una petición que entendemos como razonable y legítima de la propia Suprema Corte, adicionalmente proponemos robustecer el trabajo de las Comisiones de Derechos Humanos a través de las comparecencias obligatorias ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, o bien en el Poder Legislativo de las entidades federativas, según correspondan, de los funcionarios públicos que no acepten una recomendación a fin de que expliquen y justifiquen sus negativas.”

La iniciativa en este tema se basó, principalmente, en la conclusión elaborada por la Suprema Corte y que fuera plasmada en el Libro Blanco; conclusión que se reprodujo en la iniciativa de reforma, además de incluir la adición al segundo párrafo en el inciso B del artículo 102, para hacer armónica dicha propuesta y dotar de competencia a la CNDH en los casos en que se ejerza la facultad investigadora por parte del organismo constitucional.

1.5 Comentarios en torno a las distintas posturas expuestas.

Como se puede advertir, existen diversas posturas que enriquecen la discusión respecto al tema, aunque es una realidad que actualmente la facultad de investigación desapareció del ámbito de la Corte y encontró refugio en la CNDH.

Los diversos puntos de vista que han quedado plasmados, amplían el panorama de los diversos elementos que, en un determinado momento sirvieron para que el Congreso de la Unión en primer lugar y, en segundo lugar, el Constituyente Permanente, llevara a cabo la modificación constitucional y realizara la transferencia de la facultad de investigación de la Corte a la Comisión.

Sin embargo también existen elementos o posturas que en un determinado momento pudieran servir de base para plantear una nueva propuesta por parte de los legisladores y reflexionar en torno a la pertinencia de seguir con una legislación reglamentaria o bien tomar decisiones sobre la forma en que pudiera operar la facultad de investigación.

La reforma de dos mil once que modificó las competencias de la Corte en el ámbito jurisdiccional, fueron determinantes para modificar el pensamiento jurídico tradicional.

La Corte al no poder intervenir en la investigación de violaciones a los derechos fundamentales de manera posterior, actualmente se circunscribe a los procesos que conoce vía amparo, acción de inconstitucional y controversias constitucionales, cuando la facultad de investigación otorgaba la posibilidad de que los ministros se pronunciaran respecto a violaciones pasadas con consecuencias determinantes dentro de nuestro marco constitucional.

Sobre todo por la responsabilidad o probable responsabilidad en la que, de acreditarse una actuación al margen de la ley por parte de alguna autoridad, esta sería sujeta sanciones ejemplares para cerrarle paso a la impunidad desde el ámbito gubernamental.

Darle la atribución a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, objetivamente no ha sido de trascendencia en los hechos, ya que ésta se diluye en primera instancia al no existir legislación reglamentaria y por otro lado el *ombudsman* no tiene la fortaleza institucional a diferencia de la Corte, ya que no existen antecedentes en los cuales sirvan de referente o parámetro para determinar la actuación implacable de la CNDH en este tipo de investigaciones, máxime que no cuenta con herramientas coercitivas para hacer efectivas sus determinaciones, por lo cual se estima que la facultad de investigación perdió la fuerza preponderante al salir de la esfera jurisdiccional.

No se desconoce la posición que adoptó la Suprema Corte, plasmada en Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la Justicia en México, al

sugerir que era más fácil deshacerse de una facultad que seguir ejerciéndola objetivamente, porque sin duda, era una atribución que finalmente se había consolidado desde el ámbito jurisdiccional y que, además tenía un alto reconocimiento en la sociedad debido a su ejercicio.

Durante décadas el Alto Tribunal construyó ante la omisión legislativa, un bagaje normativo a través del Acuerdo General número 16/2007 del Pleno de la Suprema Corte y las distintas tesis de jurisprudencia emitidos por la propia Corte, con los cuales se le dio vigencia real al artículo 97 de la Constitución.

El Poder Judicial es sin lugar a dudas un pilar fundamental en la consolidación del estado de derecho; no puede, sencillamente sugerir que se le resten atribuciones por el sólo hecho de que, *supuestamente*, se alejan del entorno o contexto de un verdadero tribunal constitucional; además, ya se habían alzado importantes voces en sentido contrario. Es decir, doctrinarios y académicos reconocían que la violación a los derechos humanos debía de manera extraordinaria, investigarse desde la cúspide jurisdiccional aun cuando no se produjera una determinación con la fuerza de las resoluciones formales de un órgano jurisdiccional, pero que se acreditaban *per se*, en virtud de la estatura moral de la SCJN.

Rehuir de esa facultad *so pretexto* de que se politizaban las investigaciones es una falacia que se construyó para evitar ejercer las facultades investigadoras de carácter extraordinario, lo cual únicamente merma la autoridad ya reconocida al Alto Tribunal. En realidad, resultó triste y decepcionante que la Suprema Corte optara por desaparecer la facultad de investigación en lugar luchar por fortalecerla a través de una adecuada reglamentación.

En realidad fueron sólo dos argumentos endebles los que apuntalaron la traslación de la facultad de investigación. Primero, que la facultad no es propia de un tribunal constitucional y en segundo lugar, porque con la creación de la CNDH se crea un nuevo espacio en el que se deben llevar a cabo las investigaciones a las violaciones de los derechos humanos.

Sin embargo, no se tomó en consideración que la facultad de investigación era un medio extraordinario de control constitucional y que la Suprema Corte la ejercía sólo cuando se habían rebasado las autoridades ordinarias y exclusivamente, cuando era necesario que el Alto Tribunal se pronunciara sobre las eventuales violaciones a las garantías individuales.

El ministro Silva Meza, sostuvo que:

“Las denominadas comisiones de los derechos humanos son agencias de accountability horizontal asignada, encargadas de supervisar, prevenir, disuadir y promover la sanción de presuntas acciones u omisiones ilegales de otras instituciones estatales que violentan los derechos fundamentales. Estas comisiones no se crearon para efectuar un control de la responsabilidad política de los servidores públicos, como en el caso de la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte, sino para confrontar riesgos más específicos de transgresión a derechos fundamentales.”⁴²

Tal y como se encuentra nuestro entramado constitucional, la fuerza de una investigación se diluye como muchas otras que realiza la CNDH, que concluyen sólo con una recomendación no vinculatoria. Lo correcto habría sido que la resolución que se emitiera desde la Suprema Corte con carácter uniinstancial, no sólo fuera vinculatoria sino que, asimismo, sancionara directamente a quienes violentaron los derechos fundamentales de una persona o de la sociedad. De esta forma, el análisis de la cuestión se acerca a la postura del magistrado González Oropeza en el sentido de equiparar esta facultad a una especie de juicio político, en el que se guarden las exigencias del debido proceso, pero que al ser un procedimiento *sui géneris*, pudiera concluir con una resolución vinculatoria que contenga declaración de responsabilidad, o bien de inexistencia de la misma.

⁴² “Acerca de la naturaleza de la Facultad de Investigación del Artículo 97, Segundo Párrafo de la Constitución”, Cossío Díaz José Ramón y Góngora Pimentel Genaro David, *Las Costumbres del Poder: El caso Lydia Cacho*. Editorial Porrúa, México, 2009. Artículo de Juan N. Silva Meza. pp. 107-108.

Esa es la posición que se comparte en el presente estudio. Se trata, básicamente, de articular una propuesta de reforma constitucional que le devuelva su importancia a la facultad investigadora sobre violaciones a los derechos fundamentales.

Según se expondrá más adelante, el estudio y determinación de cada uno de los asuntos se mantendría en el ámbito de competencias de la CNDH y la Suprema Corte, actuando en Pleno, se ocuparía del mismo desde el ámbito jurisdiccional con fuerza vinculatoria.

Capítulo II. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2.1. ¿Qué son los derechos humanos?

Antes de abordar la definición de derechos humanos, es importante precisar qué se entiende por derecho.

De acuerdo con Rafael de Pina Vara, un derecho “*es entendido como las facultades otorgadas o reconocidas por las normas de derecho objetivo*”⁴³ producto del hombre y, en consecuencia, todo derecho es humano. Carbonell Sánchez, en su obra *Los Derechos Fundamentales en México*,⁴⁴ realiza un análisis respecto de lo que se debe entender por derechos humanos y derechos fundamentales.

Se afirma que los derechos humanos no deben ser confundidos con los derechos fundamentales. Son derechos fundamentales los derechos que están previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales.⁴⁵ A su vez, los derechos humanos son una categoría más amplia, que en la práctica, se utiliza con menor rigor jurídico ya que se trata de expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica.⁴⁶

En cambio, los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados⁴⁷ es decir:

“(...) los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”, y los derechos fundamentales, “son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor

⁴³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, “Derechos”, Diccionario de Derecho, 37^a. ed. México, Porrúa, p. 242. Nota tomada la obra, “Derechos Humanos Parte General”, Serie Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Edición, abril de 2013, México, D.F.

⁴⁴ Carbonell Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Ed. Porrúa, México, 2005. p. 8

⁴⁵ *Ibidem*, p. 8

⁴⁶ *Ibidem*, p. 8

⁴⁷ *Ibidem*, p. 8

*parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada.*⁴⁸

Bajo este esquema, podemos afirmar que los derechos fundamentales, de conformidad con nuestro marco normativo, son todos aquellos que se encuentran tutelados y resguardados por la ley, es decir, aquellos que son reconocidos tácita o expresamente tanto en los tratados internacionales como en nuestra Carta Magna.

La tutela de los derechos fundamentales por parte del Estado mexicano se remonta a un par de décadas atrás, es decir, que ha tenido presencia en nuestro país a partir de los años noventa, cuando se incorporó, primero, como una dirección en la Secretaría de Gobernación, después mediante un decreto presidencial de cinco de junio de mil novecientos noventa y posteriormente se integró al texto constitucional la figura del *ombudsman*, como un organismo protector de los derechos humanos a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos.

Con la reforma publicada en el DOF en junio del dos mil once, se modificó el pensamiento tradicional jurídico al cambiarse el concepto de “garantías individuales”⁴⁹ a “derechos humanos” en ley fundamental. Con este paso se proyecta una mayor protección a los derechos fundamentales no sólo respecto de aquellos reconocidos en el derecho interno, sino que, de forma sensible, se amplió su tutela a través de los instrumentos internacionales de los que México forma parte.

⁴⁸ Antonio Pérez Luño, *Los derechos fundamentales*, cit., pp. 46 y 47.

Nota tomada de la obra de Carbonell Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Ed. Porrúa, México, D.F., año 2005. p 9.

⁴⁹ Se ha demostrado en muchos trabajos por Héctor Fix- Zamudio, que el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho. La garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. Carbonell Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Ed. Porrúa, México, 2005. p. 6. Fix-Zamudio Héctor, “*Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional*”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. I, pp. 273 – 283.

2.2. Breve Estudio Histórico del Artículo 102 Constitucional.

El artículo 102 constitucional, de acuerdo con su redacción original, se ocupaba de las facultades constitucionales tanto del Ministerio Público, como del Procurador General de la República.

El citado artículo 102 constitucional ha sido reformado en seis ocasiones; entre ellas, tres reformas han tenido un impacto directo con respecto a la tutela y protección de los derechos fundamentales.

El texto original en 1917, era el siguiente:

“La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en todos los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado, en los demás casos en que deba intervenir el Ministerio

Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.⁵⁰

No fue sino hasta el año de mil novecientos noventa y dos, bajo el mandato del entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, que se modificó la Carta Magna para incorporar al texto del artículo 102 un Apartado B, que se ocuparía de organizar al organismo protector de los derechos humanos.

Como antecedente, en el año de mil novecientos noventa, mediante Acuerdo Presidencial de cinco de junio de mil novecientos noventa⁵¹, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Las reformas por las que se ha modificado el texto constitucional en este sentido, son las siguientes:

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de mil novecientos cuarenta, bajo el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río, por el que se sujeta la facultad del Ejecutivo – hasta esa fecha discrecional-, para remover a los funcionarios del Ministerio Público a principios de estricto derecho.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, por el que se sustituyen los términos de “magistrados” por “ministros” y “reos” por “inculcados”. Se

⁵⁰ Constitución del Pueblo Mexicano, México, 2010. Editorial Miguel Ángel Porrúa, en coedición con la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Pág. 298

⁵¹ Anteriormente existía la Dirección General de Derechos Humanos, pero el Ejecutivo federal determinó crear un organismo desconcentrado a esta dependencia. *Natarén Nandayapa, Carlos F., La Defensa No Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2005, pág. 86.*

llevó a cabo una nueva articulación del anterior párrafo tercero en dos nuevos párrafos, un tercero y cuarto, con identidad de contenido y se suprime en el último párrafo, el enunciado “se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley”.

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, bajo el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari, por el que se divide el artículo 102 en apartados A y B. La redacción hasta entonces del artículo 102 pasó a formar parte del actual apartado A; y se adicionó el apartado B en lo relativo a los organismos protectores de los derechos humanos.
- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, por el que se modifica el primer párrafo del apartado “A”, respecto al mecanismo para el nombramiento del Procurador General de la República. Se determinan los requisitos para ser Procurador General, así como las causas para su remoción.

El tercer párrafo de ese mismo apartado se cambió para facultar al procurador a intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional.

Se fundamentan algunas responsabilidades del Procurador General de la República y sus agentes, y se eliminan las facultades del procurador como consejero jurídico del gobierno, debiendo quedar esta nueva responsabilidad a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que establezca la ley.

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, también dentro del periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, por el que se determina que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos será un órgano autónomo, con capacidad de gestión, presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se precisa a nivel constitucional que tendrá un Consejo Consultivo, determinándose su integración así como la forma en la que deben ser designados y substituidos sus miembros.

Se señalan los términos de elección del Presidente de la CNDH, el periodo de duración en el encargo y se determina que en cuanto al informe anual de actividades del Presidente de la CNDH, se presentará ante los Poderes de la Unión.

- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, bajo el mandato presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, por el que se establece el procedimiento por medio del cual en caso de que una autoridad no acepte la recomendación de la CNDH, deberá fundar y motivar su negativa, además de que podrán comparecer ante el Senado de la República, o bien, ante la Comisión Permanente, para que expliquen los motivos de su negativa.

Se establece que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal deberán garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

Se establece el mecanismo por el cual se deberá elegir al presidente de la CNDH, así como a los integrantes del Consejo Consultivo, y finalmente, se incorporó la facultad de poder llevar a cabo investigaciones de hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos.

Como puede advertirse, es en esta última reforma en donde se incorpora la atribución que anteriormente tenía la Suprema Corte, a la esfera competencial del organismo protector de los derechos humanos.

El texto del artículo 102 de la CPEUM que hoy se encuentra vigente, en su parte conducente señala:

“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, 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.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

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.⁵²

Como ya se avanzó, resulta cuando menos discutible que se faculte al *ombudsman* nacional para ejercitar una facultad de investigación, cuando en su propia ley orgánica se establece, precisamente, como una de sus principales atribuciones la de investigar violaciones a derechos humanos, de conformidad con lo que dispone el artículo 6° fracción II incisos a) y b), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 6o.- *La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*

I.- (...)

II.- *Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:*

a) *Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*

b) *Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos*

⁵² El subrayado es nuestro.

ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III. a XVI. (...)

De acuerdo con la reforma del año dos mil once, lo único que se incorporó es que ahora la facultad de investigación se ejercerá en tratándose de “violaciones graves” y 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 los estados.

Sin embargo, no existe un procedimiento regulado al efecto –al igual que en el pasado cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercía dicha atribución-; además, en caso de que el *ombudsman* identifique la probable comisión de un delito o bien, determine la eventual responsabilidad de índole administrativa o civil por parte de la autoridad que haya violentado algún derecho fundamental tendrá que, independientemente de que emita su recomendación no vinculatoria, dar vista a la autoridad correspondiente para que deslinde la responsabilidad de que se trate.

La transferencia de la facultad que ostentaba la Suprema Corte hacia las competencias de la CNDH, en la práctica terminará por confundirse con una atribución ordinaria, la cual ya se contenía dentro del ordenamiento que regula la actuación del organismo protector de los derechos humanos. Nada de relevante tendrá frente a la vida institucional de nuestro país, salvo que se vincule con el juicio político, tal y como se propone más adelante.

El legislador ordinario además, hizo especial énfasis en la violación grave a los derechos humanos, es decir, que en contrasentido a lo establecido en la norma, no todas las violaciones a los derechos humanos son graves o tan graves, para que el *ombudsman* nacional se encargue de revisar la correcta actuación de las autoridades en el ámbito de su competencia.

La calificación de una violación a un derecho fundamental como *grave*, se entendería por el impacto que ésta tiene dentro de la sociedad y por la afectación que produce sobre una determinada persona o grupo determinado, al tiempo que por las autoridades involucradas y el peticionario de la intervención. Así se encuentra diseñada esta facultad. Pero finalmente la autoridad que realiza la investigación, el *ombudsman* nacional, es la misma que resuelve, lo que recuerda la forma en que la facultad de investigación operaba cuando se ubicaba dentro de las facultades de la Suprema Corte.

2.3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro país, antecedentes y evolución.

La figura del *ombudsman* tiene su origen en Suecia y surge como un mecanismo de control a la actividad del Rey, sus funcionarios y jueces, como una respuesta al poder absoluto que aquel ejercía naturalmente, durante la monarquía.⁵³

En México existen algunos antecedentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales aportaron elementos que sin ser determinantes, sí fueron allanando el camino para la creación de un órgano de tutela de los derechos humanos:

- Año de 1847, la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, integrado por tres procuradores que reparaban los excesos, agravios, vejaciones, o tropelías cometidos por autoridad o funcionario público del ámbito judicial, político o militar.
- Año de 1917, el doctor Jaime Córdoba Triviño, señala como otro antecedente el *ombudsman judicial*⁵⁴, que se refiere precisamente a la facultad de investigación que la Suprema Corte de Justicia (1917) tenía

⁵³ Arano, María Laura, *El Ombudsman y su recepción constitucional*, Ed. Belgrano, Argentina, 1997, p. 11.

⁵⁴ Córdoba Triviño, Jaime, *El Defensor del Pueblo*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez C. Ltda. 1992, p. 155.

en el artículo 97 de la Constitución general, precisamente para proteger la Carta Magna y el orden legal.

- Año de 1976, la Procuraduría Federal del Consumidor, a través de la cual se protegían los derechos del consumidor.
- Año de 1979, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León, cuyo objetivo era la proteger los derechos y garantías contemplados en la Constitución tanto local como federal.
- Año de 1983, el Procurador de Vecinos, creado por el ayuntamiento de la ciudad de Colima para investigar y recibir quejas interpuestas por los ciudadanos afectados en sus derechos por autoridades municipales.
- Año de 1985, la Defensoría de los Derechos Universitarios, que surge como un órgano independiente de las autoridades de la Universidad Autónoma de México, creado por el Consejo Universitario con la finalidad de proteger a los estudiantes y los miembros del personal académico ante los actos de las autoridades universitarias.
- Año de 1986, la Procuraduría de la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, creado como un organismo independiente del ejecutivo, el cual se estableció para aminorar la desventaja económica y social de la mayor etnia indígena.
- Año de 1987, la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del estado de Guerrero, que tenía como finalidad promover y equilibrar el desarrollo de la región de la montaña y procurar la igualdad social entre los grupos de los indígenas de las distintas regiones.
- Año de 1988, la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del municipio de Querétaro.
- Año de 1988, la Procuraduría de Protección Ciudadana, del Estado de Aguascalientes.

- Año de 1989, se estableció la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación.⁵⁵

En la década de los noventa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se creó mediante decreto presidencial (publicado en el DOF el día seis de junio del año 1990), como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En ese entonces, la CNDH surgió como *“el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos”*. Bajo esa óptica, la responsabilidad fundamental del organismo era la de instrumentar *“los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores”*. Esa era la encomienda de la CNDH, de conformidad con el artículo segundo del señalado decreto presidencial.

Este organismo constitucional se fortaleció a través de la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se erigiera como un organismo de carácter constitucional descentralizado⁵⁶. La iniciativa fue aprobada y finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, se argumentó:

“La lucha contra la impunidad es nuestro compromiso permanente; sea que se trate de delincuentes o bien que provenga de quienes tienen a su cargo la persecución de aquellos. El fin no justifica los medios. La inobservancia

⁵⁵ Goslinga Remírez, Lorena. *et al.*, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992, p. 13.

⁵⁶ Goslinga Remírez Lorena. *et al.*, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992, p.13

de la ley y la violación de los derechos humanos por unos u otros, seguirán siendo severamente castigadas.

(...)

México vive ahora una gran transformación, quizá no menos intensa que en otras partes del mundo, pero con un sello propio y con determinación de los propios mexicanos. El nuestro es un cambio para asegurar la presencia de nuestro país en el mundo del próximo siglo, soberano, más libre y sobre todo, más justo.

(...)

... se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cauce 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. Un dato significativo a este respecto es que en lo que va del presente año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido casi 3 mil 400 denuncias; más de la mitad de ellas han sido satisfactoriamente resueltas. Hemos asumido el compromiso de dar una respuesta eficaz a las recomendaciones de esa institución.

La comisión así, ha venido a ser y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano.

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 efecto, México se ha comprometido

internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio. Entre ellas, se pueden citar; la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos); la Convención relativa a la Esclavitud; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En cumplimiento de dichos compromisos internacionales y por ser un principio fundamental, rector de las acciones del Estado mexicano, nuestro país ha adoptado diversas medidas jurídicas que, en algunos casos, han implicado reformas a nivel constitucional o legal; en otros, los cambios se han dado al interior de la Administración Pública Federal, como fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano de defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que han guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos.

(...)

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, 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.

La comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados que ha sido altamente positiva.

En efecto, el éxito de esta figura, que actualmente es acogida en más de 40 países de todos los continentes y de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública. Las conclusiones de la comisión son meras recomendaciones; es decir, no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirigen. Este principio es una de las características esenciales del Ombudsman, que lo mantiene al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional.

Al crearse la comisión, ya existían en el país algunos organismos con características similares, pero la institución era poco conocida y no existía una idea clara de su naturaleza y alcances. De entonces a esta parte hemos recorrido un gran trecho y la comisión ha venido cobrando arraigo en la sociedad mexicana. A esto contribuyó, sin duda una innovación que introdujimos a esta institución, con respecto a sus similares de otros países y que fue la inclusión en su seno, de un consejo compuesto por 10 personalidades de la sociedad civil, de las más diversas profesiones e ideologías, pero todas ellas mexicanas de reconocido prestigio por su independencia de criterio y su calidad moral.

La comisión ha recibido en forma constante el apoyo de mi gobierno, respetando siempre su autonomía funcional. En varias ocasiones hemos hecho reconocimientos públicos a su trabajo decidido, imparcial y trascendental.”⁵⁷

Este cambio en la estructura de organización gubernamental, se enmarcó dentro de una serie de modificaciones tanto a la Constitución como en materia de políticas públicas; la cuestión consistía por tanto, en legitimar al gobierno a través del fortalecimiento del *ombudsman*, como un órgano con reconocimiento en la ley fundamental de nuestro país.

Posteriormente, con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en la cual intervinieron en la elaboración de dicha reforma los tres principales partidos políticos, se logró fortalecer la independencia de la CNDH al considerarla como un órgano constitucional autónomo, con el propósito de hacer más expedito su funcionamiento y así lograr que las recomendaciones que emitiera el *ombudsman nacional* tuvieran mayor efectividad.

⁵⁷ Iniciativa de ley, presentada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 18 de noviembre de 1991, ante la Cámara de Diputados. Diario de los Debates No. 9. Cámara de Diputados Legislatura LV - Año I - Período Ordinario - Fecha 1991/11/19
<http://www.cronica.diputados.gob.mx>

Así, la Comisión ha adquirido un papel preponderante en la protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales en nuestro país. Con la última reforma del año dos mil once se le otorgó -por lo menos a nivel constitucional-, mayor relevancia, pues cuenta ahora con la facultad constitucional de investigar violaciones graves a derechos humanos, ya sea 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.

Sin embargo, la facultad que preceptúa el artículo 102 apartado B, no tiene sustento reglamentario para que pueda ejercerse. De acuerdo con el artículo Octavo transitorio del propio decreto constitucional, el Congreso de la Unión estaría obligado a emitir en un término perentorio máximo de un año, las adecuaciones a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para darle vigencia a la nueva facultad de investigación y armonizarla con el texto constitucional.

En el hipotético caso de que se solicitara por una de las partes legitimadas el ejercicio de tan “avanzada” facultad, la CNDH no cuenta con ningún instrumento legal para ejercerla y, orgánicamente, la propia Comisión no tiene las facultades legales para interpretar, *motu proprio*, un texto constitucional como sí podía hacerlo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ende la Comisión carece de instrumentos normativos para regular una facultad constitucional. Además, su sustento normativo no le permite emitir criterios de naturaleza *jurisprudencial* que pudieran servir para desentrañar el significado de una norma, por cierto inexistente, para regular y justificar un actuar determinado.

Si bien la evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido altamente positiva -sobre todo en el fortalecimiento institucional para proteger y tutelar a la población frente a los abusos de las autoridades que, eventualmente, violan los derechos humanos-, su facultad de investigación se encuentra todavía en suspenso, al no contar con un respaldo legal que la haga efectiva pues el

Congreso de la Unión ha incurrido en una omisión grave al incumplir con lo que estableció el Constituyente permanente.

2.4. Reforma Secundaria, una asignatura pendiente.

De acuerdo con lo que establece el artículo Octavo transitorio del Decreto publicado el diez de junio de dos mil once, el Congreso de la Unión contaba con un plazo máximo de un año -contado a partir del inicio de la vigencia de la reforma constitucional-, para adecuar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la nueva facultad de investigación. Se trata de armonizar la norma secundaria para dar sustento a una facultad constitucional ahora conferida al *ombudsman* nacional.

Las reformas legales se encuentran todavía dentro del proceso legislativo sin que se hayan aprobado,⁵⁸ no obstante existir una clara omisión legislativa que, además no se discute, pues ha sido reconocida por la Cámara de Diputados de manera explícita a través del dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria de esa Cámara el veintitrés de abril de dos mil trece, que contiene el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Pero para referirnos a este asunto debemos regresar a lo que ha sucedido en el ámbito legislativo durante el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión (febrero – abril 2013).

⁵⁸ Dictamen de la Comisión de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3755-III de la Cámara de Diputados el veintitrés de abril de dos mil trece.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

“Es de destacar que existe ya una omisión legislativa de más de un año para desarrollar en la ley secundaria, la reforma constitucional que en junio de 2011 experimentó nuestra Constitución...”

(...)

En aras de no incurrir más en la omisión legislativa en la que ya nos encontramos inmersos, resulta apremiante adecuar la legislación secundaria (la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) a la reforma constitucional en comento.”

El nueve de abril de dos mil trece, la diputada federal Miriam Cárdenas Cantú, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Esa iniciativa se turnó, conforme a lo que establecen los artículos 100⁵⁹ y 102⁶⁰ del Reglamento de la Cámara de Diputados a la Comisión de Derechos Humanos, a los efectos de su análisis, discusión y elaboración del dictamen correspondiente.

En la exposición de motivos se mencionó que la iniciativa tenía como finalidad reglamentar dos aspectos fundamentales:

⁵⁹ Artículo 100.

1. Las proposiciones serán anunciadas por el Presidente al Pleno y las turnará a comisión, en donde se analizarán y resolverán a través de un dictamen, excepto las que por acuerdo de la Junta, se pongan a consideración del Pleno respecto a su trámite de urgente u obvia resolución.
2. El Pleno resolverá en votación económica, las proposiciones que se consideren de urgente u obvia resolución, conforme a las fracciones IV y V del numeral 2, del artículo 79 de este Reglamento.

⁶⁰ Artículo 102.

1. Las iniciativas presentadas a nombre de Grupo, las del Titular del Poder Ejecutivo Federal, Senadores y las Legislaturas de los Estados pasarán, desde luego a comisión.
2. Las que presenten las diputadas y diputados, se sujetarán a lo siguiente:
 - I. Se deberán registrar ante la Junta, a través de su Grupo. Los diputados y diputadas sin partido podrán hacerlo directamente ante la Junta
 - II. La Junta la remitirá a la Mesa Directiva, quien revisará que la iniciativa reúna los elementos necesarios establecidos en el artículo 78 de este Reglamento;
 - III. La iniciativa puede ser subsanada por su autor, por cuanto a la omisión de los elementos señalados en las fracciones I a VIII del artículo 78 de este Reglamento, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI, de lo contrario se tendrá por no registrada;
 - IV. Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito al autor. El autor así prevenido, deberá subsanarla al día siguiente en que se le notifique;
 - V. Si el autor hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva e inscrita de inmediato en el Orden del día, y
 - VI. Toda iniciativa que cumpla con los elementos establecidos en el artículo 78 de este Reglamento, será inscrita en el Orden del día y deberá ser turnada a la comisión o comisiones correspondientes.
3. Las iniciativas listadas en el Orden del día que no alcancen a presentarse ante el Pleno, deberán ser anunciadas y turnadas cada una por el Presidente, antes de la clausura de la Sesión, salvo que el proponente solicite de viva voz en ese momento, su inscripción para la siguiente.

“El primero se refiere al traslado a este organismo nacional de la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos que, en origen, el constituyente de 1917 encomendó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La decisión del constituyente permanente de trasladar esta facultad a la Comisión Nacional, no la convierte en una atribución ordinaria ni la fusiona con el procedimiento de queja.

El segundo aspecto a regular se refiere a la nueva facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de solicitar la comparecencia ante el Senado de la República o, en sus recesos, ante la Comisión Permanente, de los servidores públicos que se nieguen a aceptar sus recomendaciones o bien, que se nieguen a cumplirlas.”

Como quedó expuesto, la intención de la señalada iniciativa es darle sustento y operatividad a una reforma constitucional, a través de la legislación secundaria. Para lograr ese objetivo se propuso adicionar un Título VII denominado *“Del ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos”*, con un Capítulo Único, que consta de cinco artículos (77, 78, 79, 80 y 81).

El artículo 77 de la iniciativa se refiere en su primer párrafo, a la facultad que tendría la CNDH de investigar violaciones graves a los derechos humanos y a las personas legitimadas para solicitar dicha investigación; en el párrafo segundo se incorpora la facultad del presidente de la Comisión para decidir de manera fundada y motivada, si ha lugar a ejercer dicha atribución o no y la obligatoriedad de hacer del conocimiento de la decisión final al Consejo Consultivo y al peticionario.

En el artículo 78 se establece que para el ejercicio de esta facultad, se aplicarán las reglas previstas tanto en la ley como en el reglamento de la Comisión, es decir, se regirá la investigación con las normas procedimentales

vigentes para tramitar cualquier queja o denuncia así como la posibilidad de solicitar información cuando se trate de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos.

El artículo 79 se refiere al inicio de la investigación, la cual deberá hacerse del conocimiento de la autoridad que se haya señalado como presunta responsable y la solicitud de un informe respecto de los actos y omisiones que se determinen en el acuerdo de inicio.

El artículo 80 se refiere a la obligación que tienen las autoridades sujetas a investigación, para enviar información incluyendo la reservada o confidencial y, por otra parte, se regula la facultad que tiene el presidente de la CNDH para citar a todos los servidores públicos que considere deban comparecer, esto con el propósito de esclarecer los hechos o bien de allegarse de más y mejor información.

El artículo 81 establece que en las recomendaciones que se emitan por parte de la CNDH, se podrá presentar denuncia de juicio político ante la Cámara de Diputados o ante las legislaturas de los Estados. Esta nueva potestad, sin duda, es la que pudiera coadyuvar para cerrarle el paso a la impunidad, ya que establece desde el texto de la ley una de las consecuencias que pueden presentarse en un caso grave de violaciones a derechos humanos por parte de las autoridades señaladas en términos del primer párrafo del artículo 110⁶¹ de la

⁶¹ Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta

Constitución, de conformidad con el artículo 5⁶² de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Se reconoce a las autoridades que, a nivel constitucional, pudieran someterse a la potestad de una facultad de investigación, aunque es evidente que hoy en día cualquier autoridad pudiera estar sujeta a un procedimiento de esta naturaleza por la trascendencia de los hechos, o bien, por la importancia que amerite el caso lo cual no será un impedimento para que la Comisión conozca o amplíe el ámbito competencial.

Como ejemplo podemos citar a las autoridades municipales que se investigaron en el lamentable expediente de la Guardería ABC por parte de la Corte, aunque de acuerdo al funcionamiento constitucional actual no se tenga un referente específico, por toda la problemática que se ha descrito en cuanto a la falta de regulación secundaria.

Con respecto a este rubro, bien podría completarse la reforma propuesta proponiendo una adición a la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

⁶² Artículo 5.- En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Públicos para armonizar ambos textos legales. Y es que en muchas ocasiones los integrantes del Poder legislativo no realizan un trabajo exhaustivo para integrar en las diferentes leyes relacionadas los cambios que se realizan en una de ellas. Este es, precisamente, uno de tales casos.

En efecto, el artículo 9º de la citada ley federal en materia de responsabilidades, establece como sujeto legitimado para presentar una solicitud de juicio político a “cualquier ciudadano”, pero en este caso por pulcritud normativa se estima que se debe hacer referencia explícita a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra de igual forma legitimada para que, a través de sus recomendaciones, se pueda plantear el inicio de un juicio político.

Adicionalmente, el proyecto de reforma también prevé la integración de un Título VIII, denominado “*Del procedimiento para la comparecencia de los servidores públicos que no acepten o se nieguen a cumplir las recomendaciones*”, que regula la otra parte de la reforma constitucional en lo que atañe a la comparecencia de los servidores públicos cuando no acepten o no cumplan con las recomendaciones emitidas por el *ombudsman*. Este Título comprende sólo un Capítulo con dos artículos (82 y 83).

El primero de ellos versa sobre la comparecencia de los servidores públicos ante los legisladores, cuando funden y motiven la negativa para admitir una recomendación y así explicar el motivo o motivos de su negativa. Por su parte, el artículo 83 establece los alcances de la explicación, o bien, de mantenerse la negativa, se prevé la posibilidad de que la Comisión Nacional denuncie el hecho ante el Ministerio Público o ante la autoridad administrativa competente.

El proyecto de reforma se publicó por parte de la Comisión de Derechos Humanos, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el veintitrés de abril de dos mil trece, quedando de primera lectura y toda vez que se cumplió ese

trámite legislativo se pudo discutir dicho dictamen en la sesión del veinticuatro de ese mismo mes y año en el Pleno de la Cámara Baja.

En la discusión del proyecto intervinieron el diputado Carlos Fernando Angulo Parra, del Grupo Parlamentario del PAN, en su calidad de secretario de la Comisión dictaminadora, el diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, la diputada Loretta Ortiz Ahlf, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, el diputado Francisco Coronato Rodríguez, de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, la diputada Martha Edith Vital Vera, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y la diputada Miriam Cárdenas Cantú, como integrante de la fracción del PRI.⁶³

En esencia, todas las intervenciones coincidieron en la importancia de la aprobación de esta reforma, ya que dota de competencia legal a la Comisión para el ejercicio de sus atribuciones respecto a la investigación de violaciones graves a los derechos humanos.

La reforma se aprobó en lo general y en lo particular por trescientos ochenta y nueve votos a favor; y por cuatrocientos seis votos los artículos reservados.

El mismo veinticuatro de abril de dos mil trece, se remitió la minuta a la Cámara de Senadores, misma que fue recibida y publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República el veinticinco de ese mismo mes y año, la cual fue turnada durante la sesión a las comisiones de Derechos Humanos y Estudios Legislativos para su análisis, discusión y elaboración del dictamen que corresponde.

⁶³ Diario de los Debates Sesión 28. Cámara de Diputados Legislatura LXII - Año I – Segundo Período Ordinario - Fecha 2013/04/24
<http://www.cronica.diputados.gob.mx>

El *status* legislativo actual, es que aún se encuentra en las comisiones dictaminadoras en el Senado, sin que se haya sometido a discusión en el Pleno de la Cámara Alta, por lo que hasta el día en que se cierra el presente trabajo, no existe regulación alguna en la ley, para que la CNDH ejerza tan importante atribución.

Ahora bien, es importante plantear una reflexión respecto al ejercicio de la facultad de investigación y a los actores que intervendrán para cumplir con dicha labor pues, desde nuestro punto de vista, los actores que participan no son los adecuados. El hecho de que intervenga el Poder legislativo a través del Senado de la República, o bien, de la Comisión Permanente para el caso de las comparecencias requeridas cuando no se acepte una recomendación, implícitamente incorpora un elemento político, que muchas veces se criticó respecto a la actuación de la Suprema Corte en el ejercicio de su facultad de investigación. En efecto, mucho se cuestionaba que los ministros de la SCJN ejercían una atribución cargada de sentido político cuando su función era, formal y materialmente, jurisdiccional.

La fórmula que se utilizó desde el legislativo fue: fortalezcamos a la Suprema Corte y transfiramos esa atribución no jurisdiccional al ámbito competencial del *ombudsman* con intervención del Poder legislativo. La decisión no es del todo acertada porque, de acuerdo con la interpretación que se le ha dado a la reforma constitucional y buscando una mayor protección de los derechos humanos, se ha insistido en que tratándose de procedimientos, se debe respetar el debido proceso.

De acuerdo con lo anterior, el *ombudsman* participaría en la elaboración de una recomendación y si ésta no es aceptada, la autoridad comparece necesariamente ante el Senado de la República o ante la Comisión Permanente.

Posteriormente, para dar la explicación del por qué no se acepta la recomendación, la instancia procesal en cuanto a violaciones graves a derechos humanos que sigue, es el juicio político, donde nuevamente conoce el Poder

legislativo respecto sobre el mismo asunto; es decir, se convierte en parte interesada.

De ahí que, como se desarrollará en el Capítulo IV del presente estudio, es necesaria una reforma constitucional para darle intervención a la Suprema Corte en tratándose de violaciones graves a derechos humanos nuevamente, en su carácter de tribunal constitucional y así eliminar las cuestiones políticas que recaen en el ámbito del Poder legislativo.

Capítulo III. La Reforma Constitucional de 2011, una nueva perspectiva respecto a los derechos humanos en México.

La reforma publicada en el DOF el diez de junio de dos mil once, por la que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la CPEUM, estableció, en el artículo 1º, un reconocimiento explícito de que toda persona gozará de los derechos humanos contemplados en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales de los que México forme parte.

Para llegar a esta reforma, se tuvo que llevar a cabo un importante recorrido legislativo para comprender las razones y argumentos que, en el caso específico, soportan la modificación a los artículos 97 y 102 de la Carta Magna.

Mireya Castañeda Hernández, en su *Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México*⁶⁴ analizó de manera muy gráfica y puntual las distintas etapas que se vivieron en ambas cámaras legislativas, que concluyó con la aprobación conforme al artículo 135 constitucional, de las legislaturas de los estados que aprobaron la reforma ampliamente debatida tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.

De igual forma Hugo Saúl Ramírez García y José Antonio Sánchez Barroso, en su artículo *La Praxis de los Derechos Humanos en México a partir de la reforma Constitucional de junio de 2011*⁶⁵, abordaron los antecedentes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos desglosando las distintas iniciativas que le dieron sustento a la modificación constitucional que nos ocupa.

El Constituyente Permanente modificó el artículo 97 en relación con el artículo 102 constitucional, para transferir la facultad de investigación de hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, de la Suprema Corte

⁶⁴ Castañeda Hernández Mireya, "Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México" *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, nueva época, año 6, número 17, 2011, pp. 105-156

⁶⁵ Cuestiones Constitucionales "La Praxis de los Derechos Humanos en México a Partir de la Reforma Constitucional de Junio de 2011." *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 27, julio-diciembre 2012.

de Justicia de la Nación, al organismo constitucional autónomo encargado de tutelar los derechos fundamentales.

Bajo esa óptica se modificó la esfera competencial tanto de la Suprema Corte, como de la CNDH al incluirle a esta última la facultad para:

“(...) 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.”

Con esta nueva facultad, la encargada de llevar a cabo las investigaciones sobre violaciones a derechos fundamentales es la CNDH y esta instancia será la encargada también de emitir una recomendación no vinculatoria; sin embargo, en el propio texto del artículo 102 reformado, se introduce un procedimiento *ad hoc* para que las autoridades o servidores públicos puedan argumentar en su favor de manera fundada y motivada si se acepta tal recomendación o no y se le da intervención al Congreso de la Unión a través del Senado de la República, o bien, de la Comisión Permanente, para llamar a cuentas a los servidores públicos o autoridades para que expliquen el motivo de su negativa.

La Cámara de Diputados, como cámara de origen, no consideró reformar el artículo 97 respecto a la facultad de investigación, ya que en el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria el veintitrés de abril de dos mil nueve, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de dicha Cámara, al analizar las diversas iniciativas que formaron parte del dictamen, sencillamente no lo consideraban.

En el proyecto de decreto que modificaba el Capítulo I y reformaba diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, se analizaron veintiocho diferentes iniciativas en las que se abordaron temas diversos en materia de derechos humanos, pero en ninguno se

hizo referencia a la necesidad de modificar las competencias de la Suprema Corte en materia de control constitucional, en específico al artículo 97.

Así el documento integró las siguientes iniciativas:

- Iniciativa del diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa por el que se proponía la reforma y adición a los artículos 4° y 73 en materia de interés superior del niño;
- Iniciativa de la diputada Gloria Lavara Mejía, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, por la que reforma y adiciona los artículos 4° y 27 en materia del derecho al agua;
- Iniciativa del diputado Mauricio Duck Núñez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, que adiciona la fracción X, del artículo 89, para incorporar los principios de defensa, promoción de los derechos humanos y democracia a la Carta Magna;
- Iniciativa del diputado César Horacio Duarte Jáquez y la diputada Elizabeth Morales García, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por el que se reforma el artículo 3° para que el Estado garantizara el derecho a la educación física y el deporte;
- Iniciativa del diputado Pablo Leopoldo Arreola Ortega, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, por el que reforma el artículo 102, para establecer que las recomendaciones que emitiera la CNDH fueran de cumplimiento obligatorio por parte de la autoridad a la que fueran dirigidas, misma que no se tomó en consideración por los legisladores en el documento que finalmente se aprobó;
- Iniciativa del diputado Alonso Rolando Izquierdo Bustamante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por el que reforma el artículo 25 Constitucional en materia de rectoría del desarrollo nacional, para que el Estado garantice el respeto y el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y Sociales de los mexicanos.

- Iniciativa de la diputada Dora Alicia Martínez Valero del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que reforman los artículos 3, segundo párrafo, 33, 71, 73, fracción XXXI, 39 fracción X; 102 párrafo B; 103, fracción I, 107, fracción I; 110, en su párrafo primero; y 111 párrafo primero; y se adicionan un segundo párrafo al artículo 1, un segundo párrafo al artículo 15; una fracción IV al artículo 71, al artículo 15 una fracción XV; una fracción IV al artículo 71; un tercer párrafo a la fracción XXI del artículo 73; una fracción XI del artículo 76; un noveno párrafo y un último párrafo, apartado B, del artículo 102; un segundo párrafo a la fracción II del artículo 107. En esencia la iniciativa proponía lo siguientes cambios: artículo 1° para incluir el reconocimiento de los derechos humanos, artículo 3°, para incorporar los derechos humanos como base de la educación del Estado, el artículo 15, para garantizar la protección de los derechos humanos según lo dispuesto en los tratados internacionales, artículo 20, respecto a la observancia y respeto de los derechos humanos dentro de un proceso penal, artículo 30, para acotar la discrecionalidad respecto a la expulsión de los extranjeros, artículo 73, para facultar a las autoridades federales de conocer de delitos del fuero común con relación a los derechos humanos, artículo 89, para incorporar los principios de política exterior mexicana a la promoción y protección de los derechos humanos, reforma al artículo 107, fracción II, para otorgar efectos generales al juicio de amparo, artículo 102, para facultar a la CNDH, para que pueda presentar iniciativas de ley y otorgarle al Senado la facultad de conocer de las comparecencias de los funcionarios públicos que no acaten las recomendaciones del organismo protector de los derechos humanos, al artículo 111, para dotar de fuero constitucional al Presidente de la Comisión.
- Iniciativa de la diputada Alliet Mariana Bautista, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por la que plantea la reforma al Capítulo I, del Título Primero de la Constitución

con el objeto de incluir el reconocimiento y protección de los derechos humanos, al artículo 1º, para establecer la vinculación constitucional a los tratados internacionales, artículo 3º, para que el respeto a los derechos humanos se conviertan en instrumentos esenciales el del desarrollo educativo, artículo 17, por el que se propone reconocer a los derechos colectivos e intereses difusos (derechos económicos, sociales y culturales) a nivel constitucional, artículo 33, respecto a la violación en México respecto a los extranjeros de contar con una adecuada defensa, artículo 89, para que la política y relaciones internacionales con las naciones del mundo, se conduzcan con los principios constitucionales en materia de derechos humanos, reforma al artículo 102, para que los organismos defensores de los derechos humanos tengan facultad para realizar investigaciones no jurisdiccionales y denunciar ante las autoridades esos hechos, artículo 103, fracción I, para que los tribunales federales conozcan de los actos de autoridad que violen derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, artículo 113 que establece que, en las resoluciones administrativas y judiciales en las que se determine la responsabilidad del Estado por violaciones de los derechos humanos se garantice la reparación.

- Iniciativa de la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por la que se plantea modificar el artículo 8º constitucional para reformar el derecho de petición y respuesta.
- Iniciativa del diputado Gerardo Villanueva Albarrán, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que formula una reforma al artículo 6º, respecto al derecho de manifestación.
- Iniciativa del diputado José Gildardo Guerrero Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional por el que propone la reforma a los artículos 1º, 9 y 11, en materia de derechos humanos.

- Iniciativa del diputado Francisco Fraile García, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, que plantea una reforma al artículo 4º, para reconocer a la familia como elemento fundamental de la sociedad.
- Iniciativa de la diputada Aurora Cervantes García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que propone una reforma al artículo 4º, en materia de familias migrantes.
- Iniciativa del diputado Juan Manuel San Martín Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que expone la necesidad de reformar los artículos 25, 26 y 27 de la Carta Magna, en materia de desarrollo y planeación nacional.
- Iniciativa de la diputada Holly Matus Toledo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que plantea la reforma a los artículos 1º y 133, de la Constitución para incorporar el principio de interpretación conforme⁶⁶ en tratándose de los tratados internacionales de derechos humanos.
- Iniciativa del diputado Obdulio Ávila Mayo del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que reforma los artículos 1º, 15, 25, 29, 32 y 33 cuyo objetivo es establecer un control a quienes ostenten el poder, para evitar la posibilidad de que proclamen como derecho lo que les convengan y por otro lado insertar en nuestro orden jurídico

⁶⁶ Derechos Humanos Parte General, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, pp. 64-65.

Se trata de un principio que parte del reconocimiento de la supremacía de las normas constitucionales y de aquellas previstas en tratados internacionales que versen sobre derechos humanos, normas que integran una especie de bloque de constitucionalidad a la luz del cual debe interpretarse el resto de las normas del ordenamiento jurídico mexicano.

Por tanto, el principio de interpretación conforme obliga a que, al determinarse el significado de una norma relativa a derechos humanos se observen principios y postulados contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales que reconozcan dichos derechos de los que el Estado sea parte, ello con el fin de que la interpretación que en su caso se elija esté en armonía con los referentes de mérito.

(...)

En consecuencia, este principio también implica que en el supuesto de que existan distintas interpretaciones jurídicamente posibles para una norma, se opte por aquella que la haga compatible con la Constitución y con los valores, principios y normas protectoras contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por el Estado Mexicano, de manera que la interpretación conforme puede verse también como “una pauta o directiva para justificar la selección de un significado entre varios posibles”.

valores ideales que garanticen el pleno goce de los derechos humanos.

- Iniciativa del diputado Juan Enrique Barrios Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional por el que se reforma el artículo 4° por el que propone elevar a rango constitucional, el derecho de las personas a vivir en un ambiente libre de adicciones.
- Iniciativa de la diputada Patricia Castillo Romero, del Grupo Parlamentario de Convergencia, por el que propone reformar el artículo 4°, cuyo objetivo es reconocer la dignidad intrínseca y los derechos iguales de todos los miembros de la familia humana, incluyendo a los infantes.
- Iniciativa del diputado Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que se reforma el artículo 102 apartado B, con la cual busca fortalecer la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, a efecto de incrementar su eficacia y efecto de sus resoluciones y recomendaciones en la protección de los derechos humanos.
- Iniciativa del diputado Leopoldo Arreola Ortega, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, por el que reforma el artículo 4°, para elevar a rango constitucional la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho a la alimentación y la nutrición del pueblo mexicano.
- Iniciativa del diputado Adolfo Mota Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por la que propone reformar el artículo 1° para incorporar el término Derechos Humanos, en lugar de garantías individuales; el artículo 3° para que el tema de los derechos humanos esté explícitamente en la orientación educativa nacional; artículo 15, que propone incorporar la prohibición de celebrar tratados de extradición que implique contradicción de los derechos humanos; artículo 19 y 21, para reiterar la supremacía de los

tratados internacionales sobre derechos humanos y que los principios que regirán la actuación de las instituciones policiacas será el respeto a los derechos humanos; artículo 103, fracción I, para ampliar la protección del juicio de amparo cuando se violen derechos humanos reconocidos y amparados tanto en la Constitución, como en diversos tratados internacionales; artículo 105, para facultar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover controversias constitucionales; artículo 110 para incluir al presidente de la CNDH, como sujeto a juicio político.

- Iniciativa de la diputada Rosa Elvia Soriano Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática por el que se reforma el artículo 1º por el que propone el reconocimiento sustantivo de los derechos fundamentales frente a diversas actuaciones de entres privados que pudieran incurrir en su afectación.
- Iniciativa del diputado Leonardo Magallón Arceo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que propone reformar el artículo 1º, por la que se propone reconocer expresamente los derechos humanos en la Carta Magna.
- Iniciativa de la diputada Irene Aragón Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que reforma el artículo 4º, para que los niños, niñas y adolescentes sean titulares de todos los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los instrumentos internacionales.
- Iniciativa de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que adiciona un párrafo 4º por el que propone que es Estado mexicano garantice el acceso a una alimentación adecuada, sana y nutritiva.
- Iniciativa de los diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, por la que reforman y adicionan los artículo 1, 7, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 29,

33, 102, 103 y 109 de la Constitución en materia de derechos humanos.

- Iniciativa de los diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partidos: de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, por la que reforma el artículo 4°, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, sin embargo no causó efectos en el dictamen aprobado.
- Iniciativa de los diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, por la que reforma el artículo 4°, en materia de derechos a la identidad, sin embargo no causó efectos en el dictamen.
- Iniciativa presentada por diversos diputados y senadores de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, por la que se reforman y adicionan los artículos 3, 4, 6, 21, 27, 28, 71, 73, 75, 109, 115 y 133, misma que se analizó en el dictamen por coincidir con la materia, pero que no causó efectos dentro del documento final que se aprobó por la Cámara de Diputados.
- Iniciativa de los diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partidos: de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, por la que reforma el artículo 4°, 18, 31, 110 y 111, en materia de derechos humanos.
- Iniciativa de la diputada Adriana Díaz Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por el que se adiciona un párrafo tercer al artículo 4 para incorporar por una parte el derecho a la alimentación y la nutrición y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27, para establecer que la política de desarrollo rural debe impulsar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

- Iniciativa del diputado Alejandro Chanona Burguete del Grupo Parlamentario del Partido de Convergencia, por el que propone reformar los artículos 102 apartado B tercer párrafo y 104 fracción I, así como a los artículos 2, 3, 7, 17 y 133 fracción I de la Carta Magna, 184, 185, 373 y 377 de la Ley Federal del Trabajo; y 3, 10, 77 y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en esencia el cambio constitucional de mayor trascendencia, es el que busca darle competencia a la CNDH para darle jurisdicción para actuar en materia laboral.
- Iniciativa de la diputada Beatriz Collado Lara del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por el que reforma y adiciona un párrafo al artículo 4º, para que el Estado realice acciones necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las y los jóvenes.

De todas las iniciativas listadas, únicamente se esbozaron pequeñas reformas por lo que hace al *ombudsman*, sin que se discutiera en las comisiones y en el Pleno de los Diputados el que se retirara la facultad de investigación a la SCJN.

Esta modificación surge en el Senado de la República, cuando las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, analizan la Minuta con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, remitido por la colegisladora.

En la elaboración del dictamen correspondiente, se tomaron en cuenta diversos argumentos, entre otros, en primera instancia, la postura de la SCJN a la cual ya nos referimos⁶⁷ en la que, en esencia, se proponía desaparecer la facultad de investigación por no corresponder a un Tribunal Constitucional, o bien, reglamentarla en una legislación secundaria, siendo que la postura que prevaleció

⁶⁷ Véase, Capítulo I.

en el ánimo de los legisladores fue la de desaparecerla del ámbito competencial de la Corte.

Posteriormente, la iniciativa de reforma presentada por el GPPRI, en voz de su coordinador el Senador Manlio Fabio Beltrones, que prácticamente replicaba los argumentos de la Suprema Corte, reforzó la idea de eliminar la facultad de investigación de la SCJN y, en consecuencia, se incluyó la modificación en este rubro y al artículo 102 para hacerlo acorde a las reformas planteadas.

Adicionalmente a lo anterior, se sumaron los argumentos plasmados en diversas iniciativas como la del Congreso del Estado de Jalisco⁶⁸, turnada a comisiones el doce de julio de dos mil seis; que, en realidad lo que pretendía dicho proyecto era que la Suprema Corte analizara una violación grave de alguna garantía individual cuando el gobernador de un Estado o la legislatura de una entidad federativa, solicitara el ejercicio de dicha facultad, únicamente respecto a la entidad en donde contara con competencia para actuar, la cual prácticamente se tomó en consideración para desahogar el rezago legislativo ya que dicha iniciativa no influyó en el sentido en que se aprobó el dictamen.

También se hizo referencia a la iniciativa que el senador Renán Cleomino Zoreda Novelo⁶⁹ del GPPRI, presentara el cuatro de julio de dos mil siete, a nombre de su compañero de bancada el senador Carlos Jiménez Macías, que proponía la desaparición de la facultad de investigación, en esencia porque:

El ejercicio de tal facultad ha distraído a los Ministros de su función controladora de la constitucionalidad, ha resultado en demérito de sus altas funciones jurisdiccionales y derivado en un enfrentamiento político con los restantes Poderes de la Unión y de los Estados, lo que ha propiciado crecientes conflictos políticos que nadie puede ignorar.

⁶⁸ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No.10, correspondiente al Segundo Receso de la Comisión Permanente, Tercer Año de Ejercicio, LIX Legislatura, 12 de julio de 2006.

⁶⁹ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 25, correspondiente al Segundo Receso de la Comisión Permanente, Primer Año de Ejercicio, LX Legislatura, 4 de julio de 2007.

La iniciativa del senador Javier Orozco Gómez⁷⁰ del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México propone desaparecer la facultad de investigación:

“(...) por encontrarse demostrada la complejidad de su instrumentación y la cuestionable eficacia de sus resultados, en el marco de un sistema basado en el principio de legalidad, en el que las autoridades sólo pueden actuar conforme expresamente se los permita la norma aplicable.”

El principal argumento fue que, como las autoridades o todo poder público debe tener como fundamento de su actuación una ley, y que al carecer la Suprema Corte de ella, lo más sencillo es desaparecer dicha facultad, en lugar de valorar y discutir la postura de regular un mecanismo de control constitucional a través de la ley, lo cual nos da el enfoque práctico y simplista que en ocasiones los legisladores adoptan sin reparo alguno.

Respecto a la iniciativa del senador Fernando Castro Trenti⁷¹, perteneciente al GPPRI presentada el primero de abril de dos mil ocho, también se propuso la derogación del párrafo segundo del artículo 97 Constitucional, porque *“la Suprema Corte como tribunal Supremo de nuestra nación deberá atenerse a realizar aquellas funciones netamente propias y apegadas a su naturaleza como lo es la impartición de justicia y así tener una concepción más pura y clara de la división de poderes”*, argumento de igual forma simplista que forma parte de una visión parcial de los legisladores priístas que hicieron eco de la postura de la Suprema Corte, pero sin aportar mayores elementos de discusión, pues bastó con que se reiterara que esa facultad no es propia de un tribunal constitucional para determinar su transferencia al *ombudsman* nacional.

⁷⁰ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 195, correspondiente al Segundo Periodo Ordinario, Segundo Año de Ejercicio, LX Legislatura, 21 de febrero de 2008.

⁷¹ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 218, correspondiente al Segundo Periodo Ordinario, Segundo Año de Ejercicio, LX Legislatura, 1 de abril de 2008.

Por lo que hace a la iniciativa del senador Adolfo Toledo Infanzón⁷² del GPPRI, presentada el dieciséis de junio del año dos mil ocho, los argumentos plasmados fueron que la facultad debe ser retirada de la Suprema Corte, porque:

- a) Altera el principio de división de Poderes, porque la persecución de los delitos corresponde al Poder Ejecutivo;
- b) Carece de certeza en cuanto a su sustento histórico-constitucional, porque no se ha dado certeza jurídica en cuanto a su real sentido y alcance.
- c) Tienen una mínima eficacia material, porque sus resoluciones no tienen la fuerza de una sentencia y que las decisiones no vinculantes son propias de órganos de autoridad que cumplen una función complementaria para el Estado Mexicano, como la CNDH.
- d) Inconveniente procesal, porque se puede propiciar que hechos que fueron conocidos por la Suprema Corte, pudieran ser del conocimiento mediante algún recurso de apelación, por lo que se puede cuestionar la competencia subjetiva de los integrantes de la Corte, así como se insiste en que la determinación al final del procedimiento es no vinculante.
- e) Existe disfuncionalidad operativa de los órganos del Poder Judicial Federal para cumplir con las funciones encomendadas por el artículo 97 constitucional, porque la actividad investigadora y función persecutoria se le tiene constitucionalmente asignada a la Procuraduría General de la República, lo cual dista de las funciones que tiene un juzgador.

Todos los argumentos anteriormente expuestos fueron los que le dieron sustento al dictamen que se sometió a consideración de los senadores para aprobar la transferencia de la multicitada facultad de la Suprema Corte a la CNDH.

En el documento publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, que contiene el dictamen que se discutió en el Pleno de la Cámara Alta, se expuso lo siguiente:

⁷² Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 22, correspondiente al Segundo Receso, Comisión Permanente, Segundo Año de Ejercicio, LX Legislatura, 16 de julio de 2008.

“(...) esta facultad no es propia de un tribunal constitucional como la Suprema Corte de Justicia, y por tanto debe ser reasignada.

Con la creación y plena vigencia de un organismo público con las características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha atribución no tiene razón de existir dentro del conjunto de facultades de la SCJN, por ello, estas comisiones consideran que debe ser precisamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como institución especializada en la investigación de las violaciones a los derechos humanos, a la que se le debe asignar dicha facultad.

Por lo anterior, se propone retirarle a la SCJN la facultad de investigación en caso de violación grave de las garantías individuales con que cuenta actualmente para transferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.”⁷³

Los distintos posicionamientos con los que se respaldó la reforma por los distintos grupos parlamentarios, prácticamente se limitaron a referenciar los mismos argumentos que aquí ya han sido expuestos sin que verdaderamente se hubiese controvertido o argumentado en *pro* de la permanencia de este medio de control constitucional en manos de la SCJN.

En todo caso, el mensaje que se envió tanto a la sociedad como a los juristas, es que resulta más sencillo transferir y derogar, que argumentar y crear una legislación secundaria que regulara la actuación de la Suprema Corte, teniendo en consideración los instrumentos ya vigentes con que el Tribunal Constitucional contó para ejercer esta facultad a lo largo de los años.

⁷³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto (sic) la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos. Gaceta Parlamentaria, No. 114, Segundo Periodo Ordinario, Primer Año de Ejercicio, LXI Legislatura, de 8 de abril de 2010.

Por lo demás, en la sesión del ocho de abril de dos mil diez, fecha en la cual se llevó a cabo la discusión del dictamen al que hemos hecho referencia, el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, el Senador Pedro Joaquín Coldwell (PRI), al fundamentar el documento expuso, en referencia a los avances que en materia de derechos humanos se habían logrado, con un breve comentario respecto a la facultad y el fortalecimiento de la CNDH, que la introducción de un mecanismo de responsabilidad *novedoso* para quienes no acepten una recomendación:

“Se logran otros avances muy importantes en la materia, como por ejemplo, damos el paso para que la facultad de investigación por violaciones graves de derechos humanos que actualmente tiene la Suprema Corte de Justicia pase a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con dientes, incluyendo ahí, muy buenas sugerencias que recibimos durante la discusión en comisiones para que pueda tener facultades de autoridad investigadora pueda tener acceso incluso a información reservada, desde luego salvaguardando esta condición por parte de la CNDH.

Se establece la posibilidad, la potestad del Senado a petición de la CNDH de poder citar a aquellos funcionarios públicos que incumplan las recomendaciones de la comisión para venir a dar una explicación pública al Senado de la República de las razones en que están fundando este rechazo.”

El senador Alejandro Zapata Perogordo (PAN), en su calidad de presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, que fungió como comisión colegisladora, se limitó en su discurso a realizar comentarios generales respecto al fortalecimiento de la CNDH, como organismo público autónomo y una breve referencia a lo dispuesto por el artículo 97:

“La rendición de cuentas de los servidores públicos ha sido otra de las preocupaciones históricas, y el texto constitucional en la materia quedaba corto frente a la cultura que se ha venido desarrollando en los últimos años.

Por ello aplaudimos la modificación que se ha hecho al artículo 102, es necesario que aquellas autoridades que no acaten las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos expongan públicamente los motivos de su negativa, y cuando estos no sean suficientes que esta Cámara pueda llamar a cuentas a dichos funcionarios. Eso es darle también todo un proceso de transparencia en lo que se refiere a la actuación de los órganos de gobierno.

Otra exigencia que se presenta a nivel estatal, las instancias encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos se han constituido en forma de comisiones o procuradurías de carácter autónomo, desconcentrado o descentralizado de manera indistinta, con lo cual la calidad y continuidad de sus actuaciones se ve afectada por diversas circunstancias.

Por ello se propone que todas ellas cuenten con autonomía plena, de gestión y presupuesto, con personalidad jurídica y patrimonios propios, así fortalecemos estos órganos constitucionales con una definición y perfil propio, que si bien no tienen un carácter jurisdiccional sí asumen una función de control constitucional con diferente matiz.

En otra esfera competencial que se ejerce por medios y maneras distintas, pero garantes de los derechos de la persona humana. Se le otorga una facultad excepcional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, aquella que establecía el artículo 97 y que estaba hacia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que ya habíamos hablado, incluso, como un compromiso de esta Cámara de Senadores, de ir la transfiriendo, ya se recoge en esta propuesta.

Y ahora la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá investigar violaciones graves de derechos humanos. Bajos las perspectivas que se

hacen en la exposición de motivos adicionalmente otorgándole ahí la definición de la gravedad, pero también refrendando la excepcionalidad del caso, y obviamente, en ese sentido nos comprometemos a llevar a cabo las reformas secundarias correspondientes en esta materia para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, actuando como órgano colegiado pueda llevar a cabo estas investigaciones y, por supuesto, tener conclusiones que se puedan reflejar en denuncias ante las autoridades competentes.

Hay una parte fundamental, porque la Comisión de Derechos Humanos no podría intervenir en tres casos: ni en materia electoral, ni en materia jurisdiccional, ni en materia laboral; ahora se suprime esa prohibición en materia laboral para que los organismos de derechos humanos puedan intervenir también en aquellos casos donde los trabajadores tienen condiciones que vulneren sus derechos inherentes a sus personas, creo que ese es un avance fundamental indispensable, necesario y aplaudible en todos sentidos.”⁷⁴

En el mismo tenor el Senador Jorge Legorreta Ordorica, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, expuso en tribuna que una de las bondades de la reforma es que se le otorgaban *dientes* a la CNDH, en materia de investigación de violaciones graves a derechos humanos, al introducir un procedimiento novedoso para que las autoridades que no reconozcan o no atiendan una recomendación, comparezcan ante el Senado de la República o la Comisión Permanente, según fuera el caso, para que explicaran el motivo de su negativa y a su vez un brevísimo comentario respecto a la desaparición de la facultad de investigación del ámbito de la Corte, de acuerdo lo que aquí se reproduce en un extracto de su discurso:

⁷⁴ Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Diputados celebrada el 8 de abril de 2010.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=930>

“Debemos de considerar un avance, el cambio que se promueve para que estos organismos autónomos de derechos humanos puedan emitir resoluciones dotadas de mayor fuerza, si bien no se les otorga este carácter de vinculatorias, no podrán dejar de ser atendidas por los servidores públicos a las que estén dirigidas, ya que éstos deberán responder a esas recomendaciones, y en el caso de no aceptarlas, publicar las razones de su negativa.

Con el tiempo es previsible que podamos arribar a un esquema de mayor vinculación en dichas recomendaciones, así como la imposición de sanciones importantes para los infractores, pero pensamos que es un avance muy importante el darle dientes a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que tenga facultades de investigación.

También lo anterior no obsta para reconocer la importancia de establecer que los servidores públicos que no acepten ni cumplan con una recomendación a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, comparezcan ante el Senado de la República o la Comisión Permanente, y en su caso ante las legislaturas de las entidades federativas para explicar las razones que fundamenta su negativa.

Tal solución, además de conferir una mayor fuerza a las resoluciones de estos organismos y de consolidar su naturaleza de organismos institucionales autónomos, pronto habrá de reflejarse en una protección más eficaz de los derechos humanos y las garantías correlativas, así como en un control más eficiente y un mayor respaldo a la efectiva aplicación de su recomendación.

Todo lo cual resulta fundamental para avanzar en la consolidación democrática de nuestras instituciones y de nuestra sociedad.

Por lo que se refiere a la suspensión de garantías, coincidimos en la necesidad de lograr una mayor precisión entre los casos de suspensión o restricción de los derechos humanos y de las garantías correspondientes.

Tal y como se propone en esta reforma, también parece razonable la eliminación de la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de las garantías con el objetivo de establecer que debe de ser el Congreso de la Unión en funciones el órgano que ejerza esta facultad constitucional.”

En su discurso para apoyar el dictamen que se encontraba a discusión, el senador Renán Cleomino Zoreda Novelo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolucionario Institucional, hizo referencia a la propuesta de su partido, que como lo hemos venido destacando fue el planteamiento que mayor peso específico tuvo para llevar a cabo la reforma, en su discurso destacó lo siguiente:

“Propusimos – en referencia a las iniciativas presentadas por el GPPRI - la reforma al Artículo 102, de la Constitución para trasladar al ámbito de facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos la facultad de investigación que el Artículo 94 atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación atendiendo la solicitud que la propia Corte había hecho para ello, y contribuyendo a un mejor equilibrio entre los poderes de la unión, pues el ejercicio de esta facultad podría estar invadiendo el ámbito de atribuciones del Ejecutivo, reforzada esta facultad también al establecer que una condición será la de que para su ejercicio se deberá obtener la aceptación favorable de la mayoría del consejo consultivo de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de ello, para fortalecer a la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos se está estableciendo en el Senado, a petición de la propia Comisión, y cuando el caso lo amerite, la comparecencia de aquellos funcionarios que rehúsen atender las

recomendaciones emitidas en los casos de violación a los derechos y garantías de los mexicanos.”

Con ello, adelantó el sentido del voto y el apoyo de esa fuerza política en el Senado respecto al dictamen de reforma constitucional.

Finalmente el senador Santiago Creel Miranda del Partido Acción Nacional, destacó en su discurso que la facultad de investigación era un mecanismo de control que no funcionaba adecuadamente y por ende era mejor transferirla a la CNDH:

“Otro asunto que quisiera yo mencionar, que se ha tornado francamente inadmisibile, es lo que ha sucedido con la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar hechos que constituyen graves violaciones a las garantías individuales.

Cuando se ha suscitado este tipo de violaciones, inclusive, que han sido comprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sencillamente no ha habido manera de fincar responsabilidades. Esto, sin duda, a parte de generar una enorme injusticia provoca, y hay que decirlo, una gran frustración social, y además debilita institucionalmente al máximo tribunal del país.

Por esas razones, y sobre todo para que no quede ningún caso impune, se ha propuesto que esta facultad sean transferida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y además de investigar, pueda presentar denuncias que permitan llegar hasta sus últimas consecuencias en cada caso, es decir, al fincamiento de responsabilidades concretas, y así poder además sancionar, y una cosa muy importante que también establece la reforma: poder reparar el daño cuando este hubiese ocurrido.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos también resulta fortalecida al obligar a la autoridad a fundar, a motivar y a publicar cuando decida no atender una recomendación. En este caso, las autoridades podrán ser citadas a comparecer precisamente en el Senado de la República.”⁷⁵

Desde nuestro punto de vista, la postura del senador Creel resulta un tanto contradictoria, ya que en vez de fortalecer a la Suprema Corte con un mecanismo verdaderamente coercitivo y con la fuerza vinculante de una resolución, lo que apoyó fue precisamente su traslación a otra institución; sin embargo, al *ombudsman* se le da la facultad de interponer denuncias, con lo cual, los asuntos de seguir con la lógica jurídica y los procedimientos establecidos podemos determinar que la denuncia se presentará ante el Ministerio Público, para que a su vez, en tratándose de asuntos del fuero federal estos se puedan sustanciar ante los juzgados de Distrito. Ello provocaría que se eche a andar todo el mecanismo jurisdiccional y, en un determinado momento y por la trascendencia de los hechos, la propia Suprema Corte pudiera llegar a conocer del expediente.

Se considera que los legisladores que impulsaron este cambio a la norma fundamental no llegaron a dimensionar claramente los alcances del medio de control constitucional, ya que la facultad de investigación era un medio de control que ejercía la Corte *de manera excepcional* para investigar hechos extraordinarios ya consumados y, si bien es cierto que el resultado de la investigación realizada por juzgadores federales no tenían la fuerza de la resolución como son las sentencias que dictan en ejercicio de su primordial atribución, el peso que tenía la decisión de los ministros era considerada como una conclusión determinante en cuanto a la actuación de una autoridad.

⁷⁵ Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Diputados celebrada el 8 de abril de 2010.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=930>

Lo que se debió hacer en todo caso, fue introducir un mecanismo distinto y con carácter extraordinario para que la Suprema Corte, al hacer uso de esta prerrogativa constitucional dictara una resolución jurisdiccional, pues quién mejor que el máximo tribunal para determinar con fuerza vinculatoria que una autoridad violó derechos fundamentales.

El trámite legislativo que sucedió a la aprobación de este dictamen, fue el reseñado en el artículo *Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México*, donde la maestra Castañeda Hernández⁷⁶ nos especifica, que el dictamen se devolvió a la Cámara de Diputados, mismo que se publicó en la Gaceta Parlamentaria el quince de diciembre de dos mil diez; posteriormente, se aprobó por los diputados y se remitió al Senado, el cual nuevamente se aprobó y, toda vez que se agotó el proceso legislativo el veintitrés de marzo de dos mil once, la Cámara de Diputados publicó un acuerdo por el que se expresaba la anuencia de ésta última para que el Senado remitiera a las legislaturas de los Estados la reforma aprobada con el propósito de llevar a cabo el trámite previsto en el artículo 135⁷⁷ constitucional.

Como puede advertirse, los legisladores que determinaron la reforma constitucional consideraron que era más sencillo cuestionar y eliminar una facultad que fortalecerla a través una legislación secundaria. Establecieron que era mejor como se ha mencionado con anterioridad, “*darle dientes*” al organismo protector de los derechos humanos que consolidar el camino andado por la SCJN, aun y cuando esos supuestos *dientes* únicamente se centran en la potestad de solicitar información y que, en caso de que una autoridad no acepte la recomendación no

⁷⁶ Castañeda Hernández Mireya, “Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México” Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 6, número 17, 2011

⁷⁷ Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

vinculatoria, comparezca ante el Senado o la Comisión Permanente, lo cual francamente es incipiente para cerrarle al paso a la impunidad.

Crear que la facultad de investigación que ahora ostenta la CNDH que finaliza con una recomendación no vinculatoria supone dotarla de cierto *imperio* es, cuando menos, discutible. También es insuficiente el procedimiento calificado de *novedoso* para hacer comparecer ante el Legislativo a una determinada autoridad cuando rechace una recomendación. Este procedimiento pudiera hasta cierto punto, cerrar el paso a la impunidad pero no es suficiente ya que se puede politizar. Quienes conocerían en última instancia de las razones fundadas y motivadas por las cuales no se acató determinada recomendación por parte de las autoridades son quienes provienen de una elección, del ejercicio del voto público y, por ello forman parte de la élite de partidos, es decir, de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

De ahí que resulte incongruente el haber retirado un mecanismo de control constitucional que instrumentaban los ministros de la Suprema Corte. La labor jurisdiccional apegada a los valores de excelencia y profesionalismo que tanto caracterizan al Poder Judicial de la Federación, dotaba de gran credibilidad cualquier resolución aún y cuando no fuera de carácter jurisdiccional. Sin embargo esta visión jurisdiccional fue sustituida para que los legisladores que representan una ideología partidista, sean uno de los actores para conocer las razones que justifiquen una determinada acción, apartándose de valoraciones jurídicas y predominando las cuestiones políticas.

Bajo este esquema es que se considera oportuno bajo un nuevo entramado constitucional, proponer un mecanismo de índole jurisdiccional que tenga la fuerza coactiva suficiente para llamar a cuentas a cualquier autoridad. Se trata de un procedimiento que culmine con una resolución dictada por nuestro Alto Tribunal, y que sea resultado de una investigación que se realice por parte de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos. El pronunciamiento final sobre la controversia, sería realizado por la Suprema Corte.

La Suprema Corte, con su alta investidura y reconocimiento nacional, recuperaría el poder protector final de los derechos fundamentales y, a su vez, se facultaría al *Ombudsman nacional* para solicitar el inicio del procedimiento, directamente, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sería entonces nuestro máximo tribunal el que a través de un mecanismo procesal *sui generis*, tramitaría un procedimiento con estricto apego a las exigencias del debido proceso y, en consecuencia, determinaría las responsabilidades ya sean penales, civiles o administrativas en las que haya incurrido una autoridad o servidor público en el ejercicio o bien, ante la ausencia del ejercicio de sus funciones y que suponga una violación grave de derechos fundamentales.

El artículo 102 en su Apartado B, establece que los organismos de protección de los derechos humanos tienen como atribución formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; sin embargo, existe una salvedad. Tales organismos no tienen competencia jurisdiccional, por tanto, para formular una denuncia en contra de una autoridad determinada, necesariamente deben acudir ante el Ministerio público y en caso de que proceda, el expediente se podría consignar ante una autoridad jurisdiccional para iniciar con el proceso respectivo.

Este mecanismo sin duda, no sólo tiene como consecuencia la demora en la impartición de justicia sino, la de enviar un mensaje a la sociedad mexicana de que en nuestro país la investigación de los expedientes por violaciones a los derechos humanos tienen que esperar a que se agoten todas y cada una de las instancias procesales y, una vez que han recorrido desde la CNDH, MP, y órganos jurisdiccionales, sea la Suprema Corte después de mucho tiempo en una resolución final, la que se pronuncie definitivamente respecto a sí hubo o no, una actuación que haya vulnerado a una persona o a grupo de ellas un derecho fundamental.

Además, al ampliarse la protección de los derechos humanos a nivel constitucional y convencional -especialmente a través del conocido criterio *pro homine*-,⁷⁸ las víctimas de una acción lesiva perpetrada por los representantes del Estado, tendrían acceso a un mecanismo sancionatorio y, desde luego, resarcitorio desde un ámbito jurisdiccional.

Por ello, objetivamente hubiese sido más sencillo reglamentar la facultad de investigación en el ámbito competencial de la Suprema Corte, discutiendo y razonando sus alcances desde el legislativo, que transferir una facultad de por sí obvia en el entramado normativo de la CNDH pues en el artículo 30⁷⁹ de la Ley de

⁷⁸ Tesis I.4º.A. 20 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II, p. 1211 *PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONENTEN. Conforme al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este párrafo se recoge el principio "pro homine", el cual consiste en ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. En este contexto, desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio "pro homine" tiene dos variantes: a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de: a.1.) Principio favor libertatis, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: i) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, ii) debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio; a.2.) Principio de protección a víctimas o principio favor debilis; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y, b) Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el Juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla.*

⁷⁹ Artículo 3o.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá 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 de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de 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, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, claramente se establecen las competencias que puede ejercer, siendo su primordial tarea la de resolver quejas respecto a violaciones a derechos humanos.

Con la reforma aprobada en materia de derechos humanos, efectivamente hubo un gran avance en el reconocimiento y tutela de los mismos, se cambió radicalmente el pensamiento jurídico tradicional, se incorporaron a nuestro marco normativo ciertos principios que anteriormente no eran reconocidos por el Estado mexicano. Se reconoció la vigencia del derecho internacional y los tratados y convenios internacionales se consolidaron como parte de nuestro bagaje legal. Es importante apuntar que esta postura quedó clarificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en el mes de septiembre de dos mil trece la contradicción de tesis 293/2011⁸⁰; además se incorporaron desde la Carta Magna

aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas.

⁸⁰ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011, en las sesiones del 26, 27 y 29 de agosto, 2 y 4 de septiembre de 2013.

El Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis 293/2011, en la cual se plantea una problemática de suma importancia para el orden constitucional mexicano, a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) definió el criterio que debe prevalecer respecto del lugar constitucional de los tratados de derechos humanos de fuente internacional, dando así certeza a los juzgadores sobre la manera de ejecutar la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El Tribunal Pleno resolvió por mayoría de diez votos, que del artículo 1º constitucional se desprende un conjunto de normas de derechos humanos, de fuente tanto constitucional como convencional, que se rigen por principios interpretativos, entre los cuales no se distingue la fuente de la que derivan dichos derechos.

La mayoría determinó que los derechos humanos de fuente internacional a partir de la reforma al artículo 1º constitucional tienen la misma eficacia normativa que los previstos en la Constitución, es decir, se les reconoce el mismo rango constitucional.

De esta manera, se interpretó que la reforma en materia de derechos humanos, amplía el catálogo constitucional de los mismos, pues permite armonizar a través del principio pro persona, las normas nacionales y las internacionales garantizando así la protección más amplia a la persona.

También se determinó que cuando haya una restricción expresa en la Constitución al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

De esta manera la decisión de la Suprema Corte otorga las herramientas a los juzgadores para implementar, en toda su amplitud, la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Esto detona la construcción por parte de los juzgadores de los criterios propios de la décima época jurisprudencial.

En un último tema, de la misma forma trascendente, el Tribunal Pleno resolvió, que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana, incluyendo aquella en los casos de litigios en los que México no fue parte, resulta obligatoria para los jueces Mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.

los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y la obligación de todas las autoridades de promoverlos, respetarlos y protegerlos.

Sin embargo, el punto que no resulta del todo convincente desde la óptica de este estudio, es que ninguna violación a los derechos fundamentales debe quedar impune, es decir, la fuerza del estado debe de imponerse ante una acción u omisión que vaya en contra de la ciudadanía y que pueda ser sancionada. Hace falta que se dicte en estos casos una resolución emitida por un órgano facultado, capacitado y sobre todo legitimado a nivel constitucional y social, como podría ser la SCJN.

Esta determinación también implica el fortalecimiento de la reforma en materia de derechos humanos al ampliar, de la misma manera, el catalogo constitucional de derechos humanos.
<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=129659&SeguimientoID=556&CAP=>

Capítulo IV. Propuesta de Reforma Constitucional. La Suprema Corte como autoridad determinante en el ejercicio de la facultad de investigación de la CNDH.

Todo estudio conlleva una propuesta. Si así no fuere, terminaría siendo una simple relatoría histórica de hechos y datos de situaciones que ya acontecieron, sin aportar elementos que pudieran tomarse en cuenta para una reflexión o discusión en foros de tipo académico, jurídico, o bien, en nuestro caso, en el ámbito legislativo. Por esa razón, aquí se articula una propuesta de reforma a la Constitución.

El objetivo final de este estudio es por tanto, el de proponer la implementación de un procedimiento en el que intervenga la SCJN, y que tenga por objeto resolver los asuntos que provengan del ejercicio de la facultad de investigación de la CNDH, en caso de determinarse la existencia de responsabilidad para alguna autoridad pública; así, sería la Suprema Corte la que decida, a través de una resolución jurisdiccional, la eventual responsabilidad de las autoridades o servidores públicos que se hayan visto involucrados en un caso de violación de derechos fundamentales y, por tanto, darle legitimación para solicitar el inicio de un juicio político.

Es decir, siguiendo las reglas actuales que tiene la CNDH respecto a las investigaciones que puede realizar, cuando determine la probable responsabilidad de servidores públicos o determinada autoridad, la recomendación que emita no deberá estar sujeta a un procedimiento de aceptación o justificación ante el Senado de la República o bien, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sino que se turnaría a la Suprema Corte, para que ésta, en su caso, emita una resolución con la fuerza que otorgan las sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

En tal sentencia habría de determinarse la existencia de alguna violación a los derechos humanos, y con base en ello, se turnaría la determinación directamente a la Cámara de Diputados, o bien, a las legislaturas de los estados,

según sea el caso, con el único propósito de iniciar el procedimiento de juicio político.

Este esquema tiene como modelo a seguir el sistema interamericano de protección a los derechos humanos.⁸¹ En este modelo, participan en el procedimiento tanto la Comisión como la Corte, ambas Interamericanas de los Derechos Humanos, en tratándose de las recomendaciones que emite la Comisión, y la respuesta de los Estados Parte, así como de intervención de la propia Corte en los asuntos que se les plantea por quienes se encuentran legitimados⁸² para ello.

Cabe señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención), también conocida como Pacto de San José, establece claramente el procedimiento que se sigue cuando se presenta una petición o comunicación de denuncia.

En este sentido, el artículo 48⁸³ de la Convención establece los términos en los que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe proceder ante

⁸¹ Entrevista con el Doctor Manuel González Oropeza, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸² Artículo 44. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

⁸³ Artículo 48

1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

a) si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertenecientes de la petición o comunicación.

Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso.

b) recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente.

c) podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevinientes.

d) si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán todas las facilidades necesarias.

una denuncia en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos consagrados en el instrumento internacional en cita. Por su parte, el artículo 51⁸⁴ establece que la propia Comisión hará las recomendaciones pertinentes en caso de encontrar procedente la denuncia.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro de sus funciones, tiene la facultad de conocer de los casos que le presente la Comisión, siempre y cuando se hayan agotado los procedimientos previstos en el Pacto de San José respecto a las recomendaciones que se emiten a los Estados Parte, de conformidad con el artículo 61⁸⁵ de dicho ordenamiento internacional.

Así pues, en caso de que se decida que hubo violación de un derecho o libertad reconocidos por la Convención, la Corte Interamericana dispondrá que se restituya al lesionado en el goce de sus derechos o libertades conculcados, tal y como se establece en el artículo 63⁸⁶ de la Convención.

e) podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados.

f) se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

⁸⁴ Artículo 51

1. Si en el plazo de tres meses a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que lo competan para remediar la situación examinada.

3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

⁸⁵ Artículo 61

1. Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.

2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50.

⁸⁶ Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados.

Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

México, al formar parte de la Convención desde el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno, reconoce los mecanismos que en el propio instrumento internacional se establecen y, en específico, reconoce la competencia de la Corte Interamericana.

Utilizando como referente el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana,⁸⁷ en tratándose del tratamiento que deba darse a las

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que este conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

⁸⁷ México: DECLARACION PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

(Firmado el 16 de diciembre de 1998)

(Declaraciones interpretativas y reserva hechas al ratificar la Convención)

El instrumento de adhesión se recibió en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. Tal reserva se notificó conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969. El plazo de 12 meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones.

El texto de las declaraciones y reserva es el siguiente:

Declaraciones Interpretativas:

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, es el concepto del Gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.

Reserva:

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Con fecha 9 de abril de 2002, el gobierno de México notificó a la Secretaría General su intención de retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y reserva, subsistiendo en los siguientes términos:

Declaración interpretativa

investigaciones realizadas por el *ombudsman* nacional, ahora que la propia facultad ya no se encuentra dentro de la esfera competencial de la SCJN, sería posible que en su calidad de tribunal constitucional pudiera conocer de tales asuntos para pronunciarse sobre la existencia de una violación grave a los derechos humanos que definitivamente, amerite fincar una responsabilidad directa.

De igual forma podemos tomar en consideración para la elaboración de la propuesta, un antecedente de épocas recientes en el contexto estatal. Se trata del proyecto de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en donde se consideró crear una Corte Constitucional Estatal, cuyo ámbito competencial, entre otros aspectos, comprendería:

“(...) del juicio sumario de protección de derechos humanos, a partir de las recomendaciones que, emitidas por la Comisión de los Derechos Humanos, fueren incumplidas por las autoridades destinatarias. La Corte se pronunciará sobre la obligatoriedad de las mismas. En los casos de desacato a sus resoluciones, la Corte iniciará el procedimiento sumario de remoción del servidor público responsable...”⁸⁸

El proyecto de Constitución consideró en sus artículos 51⁸⁹ y 52⁹⁰, las atribuciones referentes a la Corte Constitucional (como un órgano del estado).

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4 considera que la expresión "en general" usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción", ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Reserva

El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

⁸⁸ Cienfuegos Salgado David y Garza Grimaldo José Gilberto, *“Proyecto de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”*.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3215/5.pdf>, pp. 55 - 56.

⁸⁹ *Íbidem*. Artículo 51. El control de la Constitución corresponde a la Corte Constitucional, que se compone de cinco magistrados.

⁹⁰ *Íbidem*, Artículo 52. La Corte Constitucional tiene las siguientes atribuciones:

I a II...

III. Conocer y resolver del juicio sumario de protección de derechos humanos, a partir de las recomendaciones que, emitidas por la Comisión de los Derechos Humanos, fueran incumplidas por

Sobre este mismo esquema, se puede construir la presente propuesta para reformar la Carta Magna y darle intervención nuevamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tópico preponderante en lo que a la tutela y protección de los derechos humanos respecta.

El rol que desempeñaría la Suprema Corte sería determinar que en caso de que una recomendación derivada de una investigación realizada por el *ombudsman* no sea acatada o aceptada, el Tribunal Constitucional intervendría para determinar en juicio sumario si la negativa a dar cumplimiento es o no apegada a Derecho, previa valoración del expediente en su conjunto.

En caso de que no se aceptara dicha recomendación, se turnaría el expediente con todos los medios de convicción que formaron parte de la investigación junto con la resolución emitida por el Alto Tribunal a la Cámara de Diputados o legislaturas de los estados, según sea el caso, para proceder inmediatamente a tramitar el juicio político correspondiente.

Actualmente, la CNDH cuenta con recomendaciones **no vinculatorias** y un procedimiento que se calificó como *novedoso* y que se desahoga ante el Senado de la República o bien, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el que la propia CNDH hace del conocimiento la negativa de una autoridad para aceptar una recomendación. En este caso, según se ha visto a lo largo del presente trabajo, las autoridades deberán de comparecer ante la instancia legislativa para que de manera fundada y motivada expongan las razones de su negativa. Esto sin dejar de observar que el Poder Legislativo tiene una influencia altamente política que eventualmente, llevaría a una determinación -en ocasiones cuestionable-, por responder a los intereses de algún partido.

De acuerdo con lo planteado en la reforma aprobada actualmente en la Cámara de Diputados, en torno a la ley secundaria que reglamenta esta facultad

las autoridades destinatarias. La Corte se pronunciará sobre la obligatoriedad de las recomendaciones. En los casos de desacato a sus resoluciones, la Corte iniciará un procedimiento sumario de remoción del servidor público responsable; IV a VII...

de investigación, la cual se encuentra en comisiones en la Cámara Alta, se prevé el mecanismo de dar vista a la Cámara de Diputados o bien las legislaturas de los estados para iniciar el procedimiento de juicio político, cuando se ejerza la facultad de investigación prevista en el artículo 102, apartado B de la Carta Magna, por lo que las autoridades comparecerían dos veces ante el Poder Legislativo.

El artículo 102, apartado B, primer párrafo, establece que ante una negativa de la autoridad, ésta deberá comparecer ante el Senado de la República o en sus recesos ante la Comisión Permanente, o las legislaturas de los estados. En caso de que se llegara acreditar una violación a los derechos fundamentales siguiendo la lógica de la iniciativa reglamentaria propuesta, de existir elementos para iniciar la tramitación de un juicio político, la Cámara de Diputados o las legislaturas de los estados nuevamente recibirían un expediente, pero ahora con la intención de desahogar un juicio político.

Ello implica que el Poder Legislativo a nivel federal o bien a nivel estatal siempre conocerá del asunto, tanto en primera instancia (comparecencia), como en segunda instancia (juicio político), lo cual implica que serían los legisladores quienes resuelvan sobre la probable responsabilidad, sin mayores alcances más que situar las violaciones a derechos fundamentales en el terreno de lo político.

Con la propuesta que aquí se presenta a manera de conclusión, el Poder Legislativo no tendría participación en esta primera etapa en la que se revisan los motivos y argumentos por los cuales una autoridad determinada se ha negado a aceptar una recomendación. Después de las recomendaciones o conclusiones que emita el *ombudsman*, se deberán hacer del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo cual, el Pleno del Alto Tribunal conocerá del expediente y a su vez se pronunciará respecto a la investigación y recomendación emitida.

En caso de que la Corte determine que existen indicios claros de una responsabilidad política por parte de la autoridad involucrada, se turnará el expediente a la Cámara de Diputados o, en su caso, a los congresos de las

entidades federativas, para iniciar el procedimiento de juicio político por violaciones graves a los derechos humanos.

Con esta propuesta, se le otorga al tribunal constitucional un papel preponderante en la determinación de una responsabilidad política aunque no en definitiva, porque la Corte tendría que turnar el expediente a la Cámara de Diputados, pero este expediente tendría toda la legitimidad y fuerza de una resolución emitida por el máximo órgano jurisdiccional, lo cual no puede ser tratado a la ligera. Con el debido sustento constitucional, la Suprema Corte podría -si bien no llevar a cabo la investigación como anteriormente se tenía contemplado en el texto constitucional-, reivindicar la facultad de investigación en donde el papel de los ministros tendrá un peso específico para proteger los derechos humanos y cerrar toda posibilidad de que un acto que lesione a la sociedad quede en la impunidad.

Los esquemas planteados llevarían a la consolidación de nuestro régimen democrático e institucional especialmente, porque se fortalecerá al *ombudsman* nacional y también a la Suprema Corte. A esta última se le otorgaría un papel de gran importancia al poder implementar un procedimiento constitucional para pronunciarse respecto a un determinado servidor público o autoridad y que sea el Alto Tribunal quien turne al Poder Legislativo un expediente para iniciar el trámite de juicio político por violaciones graves a los derechos humanos. Este procedimiento serviría para que desde el Congreso de la Unión, se atiendan las demandas y exigencias de justicia de una sociedad que exige de nuestras autoridades una actuación con estricto apego a la ley.

Desde luego se correría el riesgo de que el asunto se politice al ser el Congreso de la Unión quien resuelva en definitiva. También habrá de analizarse el posible escenario de que la Corte sea la última instancia; sin embargo, en este caso el legislador será quien deba ponderar en donde se debe situar la última palabra ya que ello implicaría regresar al antiguo esquema donde la SCJN llevaba a cabo la investigación y esta misma fuera quien emitiera una resolución, lo cual

evidentemente se trataría de una contra reforma, que lejos de prosperar tendría casi asegurado un lugar en la congeladora legislativa en el mejor de los casos.

De ahí que se planteé únicamente la posibilidad para que el Alto Tribunal conozca de una investigación que haya tramitado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que, en caso de que se advierta una violación a derechos humanos, sea la propia Corte la que se pronuncie al respecto y remita a la Cámara de Diputados o a las legislaturas de los estados el expediente de investigación, a los efectos de que se inicie el procedimiento de juicio político. Es decir, se respetará el procedimiento ordinario ante el Senado de la República o Comisión Permanente, respecto a las recomendaciones que de manera general la CNDH emita pero, en tratándose de la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos, el mecanismo de participación será diferente ya que la Corte tendría injerencia directa en este tema.

La esbozada propuesta de reforma comprende lo siguiente:

Reforma al artículo 97, tercer párrafo y al artículo 102, apartado B párrafo once, ambos de la CPEUM para quedar como sigue:

Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

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.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá conocer del expediente de investigación sobre violaciones graves a derechos humanos que integre

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y **mediante resolución fundada y motivada, determinar si existen elementos para iniciar el procedimiento de responsabilidad política.** En caso de que exista responsabilidad de la autoridad o de los servidores públicos, se deberá hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados o de las legislaturas de los estados para el inicio del juicio político correspondiente.

(...)

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.

(...)

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; del expediente que se integre para tal efecto, en caso de que las autoridades no acepten las recomendaciones emitidas, éste se deberá turnar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta se pronuncie respecto a **la responsabilidad de la autoridad o de los servidores públicos involucrados.**

Apéndice A. Tesis jurisprudenciales

Novena Época

Registro: 200110

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo III, Junio de 1996

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. LXXXVI/96

Página: 459

GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el tres de junio en curso, aprobó, con el número LXXXVI/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a tres de junio de mil novecientos noventa y seis.

Novena Época
Registro: 163122
Instancia: Pleno
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXXIII, Enero de 2011
Materia(s): Constitucional
Tesis: P. LXV/2010
Página: 51

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. LA VALORACIÓN INICIAL DE LA GRAVEDAD DE LAS VIOLACIONES A GARANTÍAS INDIVIDUALES NO RIGE NI CONDICIONA NECESARIAMENTE LA CALIFICACIÓN FINAL DEL CASO. La gravedad de una violación a las garantías individuales debe tenerse como presupuesto de la procedencia de las investigaciones que se emprendan con fundamento en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero los criterios que para tal valoración se hayan utilizado y la calificación a la que se haya llegado no rigen de modo excluyente, ni necesariamente condicionan los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere pertinentes para la calificación final del caso, pues luego de agotada la investigación, su resultado puede conducirla a una convicción distinta a la que se tenía antes, motivada por su más informada posición. Así, el Alto Tribunal está facultado para que, una vez agotada la investigación, confirme, modifique o se aparte de la convicción inicial que sostuvo y para señalar, en su caso, qué es lo que lo lleva a confirmar la gravedad de las violaciones documentadas, y puede acudir a referentes de diversa índole, preferentemente del ámbito de los derechos humanos para valorarlo y pronunciarse al respecto.

Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LXV/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

Novena Época

Registro: 165252

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXI, Febrero de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. III/2010

Página: 23

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.

Conforme al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, además de las facultades expresamente señaladas por la propia Ley Suprema podrá prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; resolver los asuntos de su competencia, y recibir, durante los recesos del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, sometida por el titular del Ejecutivo Federal; conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores. En ese tenor, como la indicada Comisión es un órgano que únicamente puede actuar dentro de las atribuciones expresamente conferidas, entre las que no se encuentra la relativa a solicitar el ejercicio de la facultad de investigación, no puede asignársele alguna otra, ni siquiera vía interpretación, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe sujetarse al mandato constitucional, por lo que es evidente que aquel órgano carece de legitimación para solicitar el ejercicio de esa facultad.

Varios 430/2009. Consulta de trámite al Tribunal Pleno en relación con la solicitud de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el ejercicio de la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de julio de 2009.

Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número III/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Novena Época

Registro: 169500

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Junio de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLII/2008

Página: 12

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La ampliación de ejercicio de la facultad de investigación opera de la siguiente forma: a) Debe solicitarse por parte legitimada, es decir, no sólo por quien inicialmente solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de investigación, sino por cualquiera de los sujetos legitimados por el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) Debe solicitarse antes de que los Comisionados rindan su informe en términos de la regla 19 del Acuerdo General Plenario 16/2007; c) Puede aludirse a los elementos necesarios y suficientes que permitan determinar su procedencia; y, e) La solicitud de referencia debe declararse procedente sólo en los casos que lo ameriten y de forma excepcional.

Solicitud de ampliación de ejercicio de facultad de investigación 1/2007. Solicitante del ejercicio de la facultad: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil

ocho.

Nota: El Acuerdo General Número 16/2007, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citado, aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 1905.

Novena Época

Registro: 169499

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Junio de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLIII/2008

Página: 12

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. Aun cuando la ampliación de ejercicio de la facultad de investigación no está expresamente consignada en el Acuerdo General Plenario 16/2007, conforme a su regla 26, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de duda, puede interpretarlo para determinar lo conducente. Así, la regla 5, primer párrafo, del indicado Acuerdo, al establecer que "Toda investigación se limitará exclusivamente a los hechos consumados determinados por el Pleno en la resolución en la que se acuerde el ejercicio de la facultad de investigación", circunscribe a esos hechos la materia de ésta, por lo que la Comisión que para tal efecto se designe no podrá ocuparse de aspectos que no guarden relación o que sean totalmente ajenos a los hechos en donde posiblemente se violaron gravemente garantías individuales o derechos humanos fundamentales. De ahí que cuando se solicita 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, debe acordarse favorablemente, ya que no existe impedimento alguno para ello.

Solicitud de ampliación de ejercicio de facultad de investigación 1/2007. Solicitante del ejercicio de la facultad: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLIII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

Nota: El Acuerdo General Número 16/2007, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citado, aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 1905.

Novena Época

Registro: 169498

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Junio de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLI/2008

Página: 13

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 CONTEMPLE EXPRESAMENTE. La ampliación de ejercicio de la facultad de investigación no está prevista expresamente en el citado precepto constitucional; sin embargo, debe admitirse que tácitamente la contempla, tanto porque constituye una figura jurídica indispensable para que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vele por el irrestricto cumplimiento del postulado consagrado en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como porque existiendo la posibilidad de que la autoridad legitimada formule una nueva solicitud del ejercicio de esa atribución, procesalmente resulta más práctico incorporar al tema de la solicitud el asunto con el que se vincula, lo que facilitará la investigación de los Comisionados. Además, al encontrarse integrada una Comisión investigadora y siendo un tema procesal, rigen los principios de concentración, economía

procesal, efectividad, especialización y pertinencia, los cuales dan sustento a la admisión de la ampliación.

Solicitud de ampliación de ejercicio de facultad de investigación 1/2007. Solicitante del ejercicio de la facultad: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número XLI/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

Novena Época

Registro: 169884

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Abril de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXXI/2008

Página: 5

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE OTORGAR VALOR PROBATORIO A LAS GRABACIONES DERIVADAS DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES PRIVADAS OBTENIDAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL ES APLICABLE PARA LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS RECABADAS EN EJERCICIO DE ESA ATRIBUCIÓN. En virtud de que atendiendo a lo previsto en los párrafos noveno y décimo del artículo 16 constitucional las grabaciones obtenidas mediante la intervención de comunicaciones privadas sin autorización judicial carecen de todo valor probatorio, sin que el Poder Revisor de la Constitución haya establecido alguna excepción a la consecuencia de vulnerar ese precepto fundamental, debe estimarse que la imposibilidad constitucional de otorgar algún valor probatorio a esas grabaciones opera plenamente en el caso del procedimiento indagatorio previsto en el artículo 97, párrafo segundo, de la propia Constitución, aunque éste no tenga el carácter de un procedimiento jurisdiccional, pues aun cuando no está sujeto al rigorismo

propio de éste sí lo está al respeto irrestricto de los derechos fundamentales consagrados en esa Ley Fundamental.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXI/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

Novena Época

Registro: 169764

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Abril de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXXVIII/2008

Página: 7

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. La facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales que consagra el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reviste autonomía e independencia respecto a diversos procesos o procedimientos que puedan corresponder a otras autoridades en el ejercicio de sus facultades, de suerte tal que las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad de investigación, la suficiencia de

la misma y la existencia o no de violaciones graves de garantías individuales se encuentran acotadas al ámbito de la competencia que el artículo constitucional citado le atribuye y que tiene como único propósito conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves violaciones de garantías individuales, sin que con motivo de dicha investigación pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos. Por consiguiente, las decisiones de la Suprema Corte no pueden ser entendidas como un obstáculo o impedimento para que las autoridades competentes en las materias correspondientes actúen en ejercicio de las facultades que les hayan sido conferidas constitucional o legalmente, sean éstas de naturaleza política, administrativa o penal, locales o federales, verbigracia, 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 el seguimiento de los procesos respectivos.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXVIII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

Novena Época

Registro: 170088

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Marzo de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXXIV/2008

Página: 5

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 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. Del análisis de las reformas realizadas al artículo 97 constitucional, en cuanto a las diversas facultades de investigación que establecía su texto original, se advierte que éstas se han acotado al otorgarse, en forma específica, a otras autoridades las atribuciones y responsabilidades constitucionales que alguna vez se confirieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto destaca que en el texto original del párrafo tercero de ese precepto constitucional se facultó a este Alto Tribunal para averiguar algún delito castigado por la ley federal; sin embargo, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se modificó dicho párrafo para subdividirlo en dos, señalando en uno, la facultad para investigar algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual y, en otro, la atribución para averiguar violaciones del voto público en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. En ese tenor, mediante esta reforma constitucional se eliminó de manera absoluta la atribución de la Suprema Corte para investigar delitos federales, por corresponder su investigación y persecución al Ministerio Público Federal, conforme a lo previsto en el artículo 21 constitucional. Por tanto, atendiendo a los antecedentes de la atribución establecida actualmente en el párrafo segundo del artículo 97 de la propia Constitución, debe concluirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, lo que permite concluir que la averiguación de hechos que puedan constituir una grave violación de garantías individuales constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional cuya naturaleza es ajena a cualquier investigación de carácter penal.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de siete votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXIV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

Novena Época

Registro: 170087

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Marzo de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXXII/2008

Página: 6

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 AQUELLA CARECE DE ATRIBUCIONES PARA SOLICITAR LA INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS.

Los párrafos noveno y décimo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adicionaron por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de julio de 1996, para consagrar de manera explícita y general el derecho fundamental a la inviolabilidad de cualquier tipo de comunicación privada. Del proceso legislativo que dio lugar a dicha adición se advierte que tuvo su origen en la necesidad social de combatir el crimen organizado dotando a los Ministerios Públicos y a la policía de mayores instrumentos para perseguir e investigar los delitos, entre ellos, la posibilidad de intervenir las comunicaciones privadas, pero estableciendo a nivel constitucional, con el fin de garantizar el adecuado ejercicio de la atribución correspondiente, evitando actos abusivos y arbitrarios, los casos de excepción a ese derecho y los requisitos que deberían cumplirse. Ante ello, en el precepto citado, se dispuso que exclusivamente los jueces federales, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la correspondiente entidad federativa, podrán autorizar las intervenciones de cualquier comunicación privada; que la petición deberá ser por escrito en el que se funde y motive la causa legal de la solicitud, además de expresarse el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; así como que las

intervenciones no podrán otorgarse cuando se trate de las materias electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Asimismo, la disposición constitucional exige que las intervenciones autorizadas se ajusten a los requisitos y límites previstos en las leyes, señalando que carecerá de valor probatorio el resultado de las intervenciones que no cumplan con aquéllos. Por tanto, la comisión investigadora integrada con motivo del ejercicio de la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, carece de atribuciones para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, ya que, por una parte, la disposición constitucional condiciona la legitimación para hacer la solicitud correspondiente al principio de reserva de la ley, sin que algún acto formalmente legislativo confiera esa legitimación a la citada comisión; y, por otra parte, porque la facultad de investigación constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional en el que sólo se busca inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial, sin procurar, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia y sin realizar una averiguación previa desde una perspectiva penal. Lo anterior se refuerza si se considera que las reformas que ha sufrido el citado artículo 97, en cuanto a las diversas facultades de investigación que el texto original contemplaba, demuestran que tales facultades se han acotado al otorgarse a otras autoridades las atribuciones y responsabilidades constitucionales que alguna vez estuvieron contempladas como parte de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y dentro de éstas se eliminó desde el año de 1977, la relativa a investigar los delitos federales, por corresponder al Ministerio Público Federal, conforme a lo previsto en el artículo 21 constitucional.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXII/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes

formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

Novena Época

Registro: 170086

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, Marzo de 2008

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXXV/2008

Página: 8

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 ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR LOS REGISTROS DE LLAMADAS TELEFÓNICAS.

Los registros aludidos no constituyen una intervención a las comunicaciones privadas, ya que en ellos sólo se desglosan las llamadas telefónicas que en determinadas fechas se efectuaron, mas no se desprende el contenido de las conversaciones, por lo que para recabarlos y obtenerlos no es necesario encontrarse en los supuestos de excepción, ni cumplir con los requisitos previstos en los párrafos noveno y décimo del artículo 16 constitucional. Por tanto, la comisión investigadora integrada con motivo del ejercicio de la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal, cuenta con atribuciones para recabar esos registros de llamadas telefónicas, pues sólo constituyen una prueba documental que, en su momento, tendrá que valorarse junto con los demás elementos de convicción que se recaben, a fin de conocer los hechos que de dichos registros puedan derivarse en relación a la violación grave de garantías individuales materia de la indagatoria correspondiente.

Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006*. Solicitantes: Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Dictaminador: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XXXV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de

febrero de dos mil ocho.

*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

Novena Época

Registro: 170751

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLVII/2007

Página: 18

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.

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

tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no una violación de garantías - definiendo y dando contenido a las mismas en su caso-, y en el supuesto de que así sea, si ésta puede o no considerarse grave, en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la forma de vida de la comunidad.

Investigación (artículo 97 constitucional) 1/2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 21 de junio de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XLVII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Novena Época

Registro: 170750

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLVIII/2007

Página: 19

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA 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.

Investigación (artículo 97 constitucional) 1/2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 21 de junio de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XLVIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Novena Época

Registro: 173567

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXV, Enero de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. LX/2006

Página: 104

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. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de sus atribuciones, le da trámite a los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, mediante un acuerdo o proveído que no causa estado en tanto que es recurrible. En esta tesitura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 103 de la Ley de Amparo, 10, fracciones V y XI, 11, fracciones XVIII y XXII, y 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, analógicamente aplicados e interpretados de manera sistemática, debe aceptarse que el Presidente del Máximo Tribunal del país está facultado para desechar la solicitud en la que se pide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerza la facultad

investigadora prevista en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son atribuciones del Presidente tramitar asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha facultad implica efectuar los trámites necesarios para resolver una instancia, de donde se sigue que, siendo ostensible y manifiesta la improcedencia de dicha solicitud, dado que la facultad investigadora sólo se ejerce de oficio, debe estimarse que desechar la solicitud es darle el trámite que le corresponde, en términos de la aludida normatividad.

Recurso de reclamación 252/2006-PL. Néstor de Buen y otros. 7 de septiembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Arroyo Soto.

El Tribunal Pleno, el treinta y uno de octubre en curso, aprobó, con el número LX/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de octubre de dos mil seis.

Novena Época

Registro: 173479

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXV, Enero de 2007

Materia(s): Común

Tesis: P. LIX/2006

Página: 104

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. Si bien es cierto que no existe una disposición legal en la que se establezca expresamente la procedencia del recurso de reclamación contra el proveído del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que desecha la solicitud para que ésta ejerza la facultad de investigación prevista en el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que de la interpretación analógica y sistemática de los artículos 103 de la Ley de Amparo, 10, fracciones V y XI, 11, fracciones XVIII y XXII, y 14, fracción II, de

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y dada la analogía de la hipótesis mencionada a los casos en los que se impugna la generalidad de los autos desechatorios que en materia de amparo dicta el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que dichos preceptos legales permiten la procedencia del recurso de reclamación interpuesto en contra del auto indicado, ya que si lo que se busca es que las determinaciones de mero trámite queden sujetas al control de legalidad por parte del Alto Tribunal, debe aceptarse que dicho medio de impugnación procede aun cuando no esté instituido expresamente, y su conocimiento corresponde al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte aunque no se trate de un acuerdo dictado por su Presidente en asuntos de contenido propiamente jurisdiccional.

Recurso de reclamación 252/2006-PL. Néstor de Buen y otros. 7 de septiembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Arroyo Soto.

El Tribunal Pleno, el treinta y uno de octubre en curso, aprobó, con el número LIX/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de octubre de dos mil seis.

Novena Época

Registro: 193781

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IX, Junio de 1999

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLVII/99

Página: 10

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

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

Solicitud 2/98, para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional. 3 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta y uno de mayo del año en curso, aprobó, con el número XLVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de junio de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época

Registro: 199251

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo V, Marzo de 1997

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLIV/97

Página: 655

FACULTAD DE INVESTIGACION DE LA SUPREMA CORTE CON BASE EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO PROCEDE SI LA FINALIDAD DE SU EJERCICIO ES SOLAMENTE VELAR POR LA EFICACIA DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. Dentro de la legislación de amparo se encuentran los instrumentos de carácter procesal mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia y, en

general, los tribunales de amparo, están en posibilidad jurídica de conseguir que se cumplan en sus términos las sentencias que concedan el amparo. Así, en los artículos 95, fracciones II, IV, V y IX, 105 y 108 de la Ley de Amparo, se prevé la existencia del recurso de queja por defecto o exceso en la ejecución de una sentencia de amparo, del incidente de inejecución de sentencia, del de repetición del acto reclamado y del de inconformidad, ya sea que este último se haga valer contra el auto del Juez de Distrito, Tribunal Unitario o Colegiado de Circuito, cuando declaren que la ejecutoria de amparo ha sido cumplida, o contra la resolución de esos mismos órganos de control constitucional, en los casos en que se decida sobre la repetición del acto reclamado; recurso y medios de defensa cuyo objetivo genérico es determinar sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo. De esto se sigue que la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, no es factible que se ejerza por esta Suprema Corte con el propósito de dar eficacia a los fallos de los tribunales de amparo, pues no hay necesidad de que esto suceda, en tanto que la Ley de Amparo contiene los medios y las formas para lograrlo.

Investigación 1/97. A solicitud de Mariclaire Acosta y otros, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Federal. 17 de febrero de 1997. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cuatro de marzo en curso, aprobó, con el número XLIV/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cuatro de marzo de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época

Registro: 200140

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo III, Abril de 1996

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XLIX/96

Página: 66

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). Este Tribunal Pleno abandona el criterio indicado que había establecido al resolver, con fecha veintidós de abril de mil novecientos cincuenta y dos, la petición 86/52, formulada por Joel Leyva y Socios, atento a que el artículo 97 constitucional vigente en esa época, establecía el imperativo de nombrar algún Ministro, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, para realizar la investigación de un hecho que pudiera constituir violación de garantías individuales cuando así lo solicitara el presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de alguno de los Estados; sin embargo, con posterioridad, se incorporó en la redacción del dispositivo constitucional la locución "podrá", que gramaticalmente entraña la facultad de hacer una cosa, de lo que debe concluirse que conforme al texto constitucional en vigor, el procedimiento indagatorio de que se trata, es discrecional para la Suprema Corte aun cuando exista petición de parte legítima; sin que esto implique que la resolución en que se ordene o niegue la investigación, sea arbitraria, pues la decisión de ejercer o no la facultad conferida constitucionalmente, debe ser razonada en todos los casos.

Solicitud 3/96, relativa a la petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 5 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ministro encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XLIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Esta tesis modifica el criterio sustentado en la tesis de rubro: "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLITICA.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo CXII, pág. 379.

Apéndice B

ACUERDO GENERAL NÚMERO 16/2007, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 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 CONSIGNADA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 1537, Pleno, Tomo XXVI, Agosto de 2007, 16/2007.

CONSIDERANDO

PRIMERO.-El artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales.

SEGUNDO.-De conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tiene, entre otras atribuciones, la de reglamentar el ejercicio de sus facultades, así como la de emitir acuerdos generales en las materias de su competencia, con fines instrumentales u organizacionales de trabajo, relacionados con el modo como ejercerá sus funciones.

TERCERO.-Consecuentemente, conforme al artículo 11, fracción XXI, de la citada ley orgánica, el Pleno tiene la atribución de emitir las presentes reglas a las que deberá sujetarse el ejercicio exclusivo de la facultad de investigación establecida en el artículo 97, párrafo segundo, constitucional.

CUARTO.-Es indudable que la facultad de investigación conferida en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Federal, a esta Suprema Corte, tiene eficacia inmediata, sin necesidad de que se detalle en una ley o reglamento su desarrollo; sin embargo, también es innegable que, en los últimos años, se ha ejercido con mayor frecuencia tal facultad, de ahí la conveniencia de establecer las reglas mínimas a que deberá sujetarse su ejercicio en todos los casos en que se acuerde favorablemente, a fin de que exista certeza y uniformidad en éstos, por lo que también es necesario que tales reglas consten por escrito y se les dé publicidad.

QUINTO.-Por tanto, de conformidad con el artículo 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Federal, este Pleno, a través del presente acuerdo general, establece las reglas a que deberán sujetarse dichas

investigaciones, con el objeto de que se actúe con plena certeza y uniformidad en todos los casos, atendiendo al texto del citado artículo 97 constitucional, conforme al cual se deben averiguar hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.

En consecuencia, con fundamento en las citadas disposiciones constitucionales y legales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide las siguientes:

REGLAS GENERALES

Regla 1. El presente acuerdo tiene por objeto establecer las reglas generales para el ejercicio de las facultades de investigación de las comisiones que se integren en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la interpretación y aplicación de este acuerdo, se respetarán, en todo momento, los principios constitucionales y derechos fundamentales de todos los sujetos involucrados.

Regla 2. Para efectos de este acuerdo general, se entenderá por:

2.1. Comisionado: la persona designada por el Pleno para realizar una investigación;

2.2. Comisión Investigadora: el órgano integrado por dos o más comisionados, designados por el Pleno para realizar una investigación;

2.3. Constitución: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2.4. Pleno: el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

2.5. Protocolo: el programa de trabajo que regirá las actividades que desarrolle la Comisión Investigadora;

2.6. Suprema Corte: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Regla 3. Los comisionados deberán actuar en todo momento con estricto apego al marco constitucional, con pleno respeto a las garantías individuales y sujetándose a lo señalado en el presente acuerdo.

Las investigaciones deberán desarrollarse con total imparcialidad, objetividad e independencia y con pleno respeto a la autonomía de los tres niveles de gobierno.

Las reglas que establecen facultades y obligaciones para las comisiones serán aplicables, en lo conducente, al comisionado que designe el Pleno, para realizar una investigación.

Regla 4. La Comisión Investigadora y su personal de apoyo serán responsables del manejo de la información que recaben con motivo de la investigación, para lo cual deberán atender a lo previsto en el artículo 6o. de la Constitución, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El personal de la Comisión Investigadora deberá guardar la más estricta confidencialidad sobre el expediente respectivo, en el entendido de que a quien la quebrante, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad correspondiente.

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

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

Regla 6. La Comisión Investigadora deberá rendir un informe mensual al Pleno en el que destaque las actividades que hubiese desarrollado en ese periodo.

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

7.1. Solicitar de autoridades o servidores públicos, todo tipo de documentos e informes, que pudieran guardar relación con la investigación, con independencia de que sea de naturaleza reservada o confidencial;

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

7.3. Presentarse en las oficinas de las autoridades a quienes se relacione con los hechos sujetos a la investigación, ya sea personalmente o por conducto del personal bajo su mando, para revisar documentación que pudiera guardar vinculación con la investigación, previo acuerdo que motive la pertinencia de la medida;

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

7.5. Efectuar todas las demás acciones, que sean necesarias para la investigación de los hechos, ciñéndose en todo momento a lo dispuesto en la regla 3 del presente acuerdo.

Regla 8. Los acuerdos o determinaciones de la comisión, deberán tomarse por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, sin perjuicio de que la ejecución de esos acuerdos o determinaciones pueda realizarse de manera separada o conjunta por los comisionados, o bien, bajo la coordinación de alguno de ellos.

De todo acuerdo y actuación deberá dejarse constancia.

Regla 9. La Comisión Investigadora se auxiliará con secretarios del Poder Judicial de la Federación, que estén investidos de fe pública en el ejercicio de sus funciones, en términos de las disposiciones aplicables.

Regla 10. La Comisión Investigadora se instalará en el lugar en que la Suprema Corte determine, y podrá actuar en los sitios que, con motivo de la investigación, sean necesarios.

Para efectos de su actuación, todos los días y horas son hábiles.

Regla 11. Dentro de los quince días siguientes a la designación de la Comisión Investigadora, ésta deberá elaborar el Protocolo de investigación, y lo hará del conocimiento del Pleno, el cual podrá modificarlo en cualquier momento.

La Comisión Investigadora podrá ampliar el Protocolo si durante el desarrollo de la investigación advierte la conveniencia de realizar actividades no comprendidas en él, sin perjuicio de comunicarlo de inmediato al Pleno.

Regla 12. Aprobado el Protocolo por la Comisión Investigadora, ésta pedirá un informe sobre los hechos presuntamente violatorios de garantías individuales a las autoridades que pudieran tener relación directa o indirecta con los mismos. Dicho informe se rendirá por escrito, dentro del plazo de treinta días, y deberá referirse a los hechos, omisiones, datos y demás elementos relacionados que sean de su conocimiento, acompañando, en su caso, los documentos de soporte que estimen convenientes.

Regla 13. Las solicitudes para que una autoridad o un particular colaboren en la investigación, proporcionando la información y documentación con que cuenten, podrán hacerse por cualquier medio de comunicación cierto, haciéndolo constar en el expediente relativo.

Cuando dichas solicitudes entrañen una entrevista personal o un término para la práctica de alguna actuación, se hará saber a la autoridad o al particular de que se trate, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación al día y hora en que haya de realizarse la misma.

Regla 14. Los particulares que colaboren en la investigación podrán designar un

domicilio, o bien, proporcionar un número telefónico o de fax y, en su caso, una dirección de correo electrónico, para efectos de comunicación.

Regla 15. Las autoridades serán responsables de proporcionar todas las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos.

Asimismo, deberán remitir a la Comisión Investigadora la información solicitada debidamente foliada y, en su caso, certificada.

Regla 16. En el desarrollo de las entrevistas con autoridades o con particulares relacionados con los hechos materia de la investigación, se estará a lo siguiente:

16.1. Las entrevistas se realizarán por cualquiera de los comisionados, asistidos por el secretario a su cargo, quien dará fe de todo lo actuado, y asentará el lugar, la hora, el día, el mes y el año en que se llevó a cabo;

16.2. Se usará el idioma español y si fuera en otra lengua, se pedirá el auxilio de un intérprete. Cuando se trate de un indígena, deberá asegurarse la presencia de un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura;

16.3. Su contenido se hará constar dando preferencia a la videograbación y grabación de voz, a través de los medios tecnológicos que se tengan al alcance. En estos casos, en acto por separado, se levantará acta en la que se harán constar las manifestaciones que se hubieren realizado.

Cuando no sea posible grabar o videograbar el contenido de la entrevista, ésta se hará constar por escrito, debiendo firmar quienes hayan intervenido; y

16.4. Al inicio de la entrevista, se hará saber al compareciente el motivo de la misma, la naturaleza de la investigación, explicándole que no se trata del desahogo de una diligencia jurisdiccional; que los comisionados no intervienen como autoridades judiciales, jurisdiccionales o en averiguación de algún delito; que, por tanto, ante la comisión, no comparece como indiciado, inculpado o procesado, sino únicamente con el fin de que manifieste los hechos que le consten en relación con la investigación que se realiza.

Regla 17. El particular o autoridad que comparezca ante la comisión, podrán:

17.1. Acudir a la entrevista acompañado por un máximo de tres personas de su confianza, quienes no tendrán derecho a intervenir, pero sí podrán comunicarse en todo momento con el entrevistado;

17.2. Presentar su declaración por escrito, debiendo ratificar personalmente su contenido en ese mismo acto; y

17.3. Solicitar se guarde en reserva su identidad, lo cual se acordará

favorablemente cuando a juicio de la comisión sea lo más adecuado para la conducción de las investigaciones.

Regla 18. La Comisión Investigadora podrá rendir informes especiales ante el Pleno, cuando existan o persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades, servidores públicos o particulares que deban colaborar en sus investigaciones, a fin de que dicho órgano colegiado tome las determinaciones que considere conducentes.

Regla 19. Concluida la investigación, la comisión formulará un informe preliminar en el que se relacionarán los hechos y las constancias que obren en el expediente, así como todos los demás elementos de convicción recabados, con el objeto de que el Ministro que formule el dictamen lo considere y el Pleno determine en forma definitiva si los hechos investigados constituyen o no violaciones graves de garantías individuales.

Las conclusiones del informe estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación e instrumentos que obren en el propio expediente.

Sin perjuicio de lo anterior, los hechos notorios no necesitarán ser acreditados, por lo que la Comisión Investigadora podrá invocarlos al rendir su informe.

Regla 20. El informe preliminar de la Comisión Investigadora contendrá los siguientes elementos:

20.1. Descripción de los hechos presumiblemente constitutivos de violaciones graves de las garantías individuales, así como de los que no tengan esa calidad;

20.2. Relación de los elementos de convicción que permitan presumir, en su caso, la realización de hechos constitutivos de violaciones graves de las garantías individuales, así como el cargo y nombre de las personas relacionadas con ellos;

20.3. Observaciones y análisis de las constancias y demás elementos que soporten las conclusiones; y

20.4. Conclusiones.

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

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

Regla 22. El referido informe será presentado ante el presidente de la Suprema Corte, quien lo remitirá al Ministro que por riguroso turno corresponda, atendiendo al orden establecido previamente por el Pleno, a fin de que presente ante éste el dictamen respectivo.

Cuando en la Comisión Investigadora hayan participado uno o más Ministros, no será necesario el turno a que se refiere el párrafo anterior y corresponderá a él o a ellos la formulación del dictamen.

Regla 23. El Ministro o Ministros encargados de elaborar el dictamen, remitirá copia del informe preliminar al órgano que hubiere solicitado el ejercicio de la facultad de investigación, en su caso, y a las autoridades directamente vinculadas con los hechos investigados, para que en un plazo de quince días naturales, realicen las manifestaciones pertinentes y presenten la documentación o los elementos que les sirvan de sustento.

Durante ese plazo el solicitante de la investigación y las autoridades indicadas podrán consultar el expediente, sujetándose a los principios de confidencialidad y de reserva que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Regla 24. El dictamen deberá: pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones; y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso, así como los demás elementos que el Ministro o Ministros dictaminadores consideren necesarios.

Regla 25. El dictamen se someterá a la consideración del Pleno y, una vez aprobado, el presidente lo remitirá a las autoridades que solicitaron la investigación y, en su caso, a las autoridades competentes.

Regla 26. En caso de duda sobre la interpretación o aplicación del presente acuerdo, la Comisión Investigadora o el Ministro dictaminador deberán consultar al Pleno para que éste determine lo conducente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.-El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

SEGUNDO.-En el caso de la facultad de investigación número 2/2006, el informe presentado por la comisión se tendrá como preliminar, debiéndose proceder en consecuencia en los términos de la regla 22 y siguientes.

TERCERO.-La comisión designada para realizar la investigación en la facultad de investigación 3/2006, deberá continuarla de conformidad con las presentes reglas,

para lo cual regularizará las actuaciones del procedimiento en lo que pudieren contravenir este acuerdo.

CUARTO.-Por lo que respecta a la facultad de investigación 1/2007, se estará totalmente a lo dispuesto en las presentes reglas.

QUINTO.-Publíquese este acuerdo general en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación y en medios electrónicos de consulta pública, en términos de lo previsto en el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,

CERTIFICA:

QUE LA REDACCIÓN DEFINITIVA QUE ANTECEDE Y QUE CORRESPONDE AL ACUERDO GENERAL NÚMERO 16/2007 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 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 CONSIGNADA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EMITIDO EN LAS SESIONES PRIVADAS NÚMEROS 31, 32 Y 33 CELEBRADAS EL JUEVES NUEVE, EL LUNES TRECE Y EL MARTES CATORCE DE AGOSTO EN CURSO, RESPECTIVAMENTE, DE CONFORMIDAD CON LAS VOTACIONES CONSIGNADAS EN LAS ACTAS RELATIVAS, FUE APROBADA POR UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, MARIANO AZUELA GÜITRÓN, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JUAN N. SILVA MEZA EN LA SESIÓN PÚBLICA NÚMERO 80, ORDINARIA, CELEBRADA HOY.-MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A VEINTE DE AGOSTO DE DOS MIL SIETE.

Bibliografía y Fuentes Consultadas

Bibliografía

ALLIER CAMPUZANO, Jaime, *Facultad Investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Respecto de Violaciones Graves a Garantías Individuales*, editorial Porrúa, México, 2005.

ARANO, María Laura, *El ombudsman y su recepción constitucional*, editorial Belgrano, Argentina, 1997.

CÁCERES NIETO, Enrique, *Hacia un modelo de Institución Nacional para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos del Siglo XXI*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007.

CARBONELL, Miguel, (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, 2002.

CARBONELL, Miguel, (comp.) *Teoría Constitucional y Derechos Fundamentales*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.

CARBONELL, Miguel, *et al*, *Constituciones Históricas de México*, 2a. ed., México, editorial Porrúa-UNAM, 2004.

CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, editorial Porrúa, México, 2005.

CARBONELL, Miguel, y SALAZAR Pedro, (coord.) *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, México, 2013.

CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

CIENFUEGOS SALGADO, David, y GARZA GRIMALDO, José Gilberto, *Proyecto de reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, Universidad Autónoma de Guerrero, 2004.

Constitución del Pueblo mexicano, editorial Miguel Ángel Porrúa, 4a. ed, México, 2010.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Las Costumbres del Poder el caso Lydia Cacho*, México, editorial Porrúa, 2009.

CÓRDOVA TRIVIÑO, Jaime, *El Defensor del Pueblo*, ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez C. Ltda. Colombia, 1992.

Derechos Humanos: parte general, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Derechos Humanos, núm. 1, 2013.

El Artículo 97 Constitucional y la Democracia, Ed. Jus, México, 1947.

El control de convencionalidad y el Poder Judicial en México, mecanismo de protección nacional e internacional de los derechos humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuadernos de jurisprudencia, núm. 7, septiembre 2012.

El fortalecimiento del ombudsman iberoamericano, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá, 1999.

Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, UNAM, 1992.

FERRAJOLI, Luigi, Garantismo una discusión sobre derecho y democracia, editorial Trotta, Madrid, 2006.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, t.II, 5a. ed., México, editorial Porrúa, 2005.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, OMBUDSMAN y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, (coord.), *México y las declaraciones de Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, núm. 18, México, 1999.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, *Pasado, Presente y Futuro de los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4a. ed., México, editorial Porrúa, 1992.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y SOBERANES DÍEZ, José María, *La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, ed. Porrúa, México, 2010.

GONZÁLEZ, María del Refugio y CASTAÑEDA, Mireya, *La evolución histórica de los derechos humanos en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

GOSLINGA REMÍREZ, Lorena, *et al*, *Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 177, UNAM, México, 1995.

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM la institución del ombudsman en Suecia, UNAM, 1986.

La facultad de Investigación de la SCJN a través de su acervo documental, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

La histórica facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por violaciones graves a las Garantías Individuales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuadernos de jurisprudencia, núm. 6, agosto 2012.

La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, UNAM, Senado de la República. LVI Legislatura, México, 1997.

Libro Blanco de la Reforma Judicial, SCJN, México, 2006.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM, México, 1994.

NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, decimosexta edición, Porrúa, México, 1978.

Hemerografía

ARIAS MARÍN, ALAN, *Globalización, cosmopolitismo y Derechos Humanos, Apuntes sobre el contexto teórico y la reforma constitucional*, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 6, núm. 18, 2011, pp. 11-43.

BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011*, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 6, núm. 18, 2011, pp.45-74

BAZÁN, Víctor, *La protección de los derechos humanos en la visión del órgano máximo de justicia constitucional de Argentina*.

CARPIZO, Jorge, *Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, núm. 13 julio-diciembre, 2005, pp. 3-56.

CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, *Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México*. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 6, núm. 17, 2011, pp. 105-136.

CIENFUEGOS SALGADO, David, *Una propuesta para justicia constitucional local en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 71-89.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MOLLER, Carlos María, *La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana*, Estudios Constitucionales, año 10, núm. 2, 2012, pp. 141-192.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (comp.) *Los orígenes y el futuro de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Revista Justicia Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, volumen 4, 2008, pp. 255-298.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La desaparición de un aliado en la justicia electoral. La extinción de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de violaciones al voto público, ensayos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, pp. 70-80.

RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y SÁNCHEZ BARROSO José Antonio, *La praxis de los derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 27, julio-diciembre 2012, pp. 213-249.

Normativa

Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Acuerdo General número 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Internet

www.cndh.org.mx

www.diputados.gob.mx

www.dof.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

www.miguelcarbonell.com

www.revistasconstitucionales.unam.mx

www.senado.gob.mx