UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

LUIS ÁNGEL SALGADO RODRÍGUEZ

Director de tesis:
DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Ciudad de México, 2019.

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

VNIVERSIDAD NACIONAL AVTONOMA DE MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

Cd. Universitaria, Cd. Mx., 3 de abril de 2019.

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SALGADO RODRÍGUEZ LUIS ÁNGEL** con número de cuenta 09804070-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS",** realizada con la asesoría del profesor **Dr. Lorenzo Córdova Vianello.**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

LSR/"mpm.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Ciudad de México;
1 de marzo de 2019

Doctor
LUCIANO SILVA RAMÍREZ
Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo
Facultad de Derecho de la UNAM
P r e s e n t e

Estimado doctor Silva:

Por este conducto, me es grato informar que la tesis titulada "**La facultad de investigación y la protección de los Derechos Humanos**", elaborada por el alumno Luis Ángel Salgado Rodríguez, con número de cuenta 09804070-0, bajo mi supervisión, asesoría y dirección, fue concluida de manera satisfactoria; por lo cual, manifiesto mi completa conformidad con dicho proyecto.

En virtud de lo anterior, solicito a usted, de no existir observaciones, girar sus amables instrucciones a fin de que sea aprobada la impresión de la tesis de referencia y se dé inicio con los trámites de titulación correspondientes.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México
(con licencia)

A Leonardo, Luis Esteban y Nalleli

A mi madre y a mi padre por todo, gracias.

Índice

Introducción 1

Capítulo I

Antecedentes históricos 3

Proyecto de Carranza 4

Trayectoria constitucional 7

Reforma de 1987 14

Reforma de 1994 16

Reforma de 2007 18

Conclusiones 19

Capítulo II

Naturaleza jurídica y regulación 21

Garantía constitucional de protección de los derechos humanos 21

Autorregulación de la SCJN 26

Regulación jurisprudencial 26

Acuerdo General Número 16/2007, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 43

Análisis del Acuerdo 44

Conclusiones 48

Capítulo III

Casos en que se ejerció la facultad de investigación por la SCJN 51

Introducción 51

Caso Aguas Blancas, Guerrero 54

Caso Lydia Cacho Ribeiro 56

Atenco 58

Oaxaca 61

Caso guardería ABC 64

Conclusiones 67

Capítulo IV

Marco jurídico nacional vigente de la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos 69
Marco normativo 82
Comparación SCJN – CNDH 93
Conclusiones 104
Conclusiones generales 106
Bibliografía 109

Introducción

El presente trabajo presenta el panorama general de la facultad de investigación por violaciones a derechos fundamentales.

Partiendo del estudio de la redacción original aprobada por el constituyente de 1917, analizando los argumentos presentados en el discurso de Carranza ante el órgano redactor de la Constitución, se observa que la facultad de investigación se trató de una figura nueva de la cual no existía antecedente alguno en el texto constitucional, por lo que es relevante revisar cuáles fueron los argumentos que llevaron a incorporarla.

La figura de la facultad de investigación no fue ajena a la dinámica constitucional mexicana, a lo largo de su vigencia fue objeto de diversas reformas que tuvieron consecuencias en su aplicación, ya que se modificaron sus alcances y como consecuencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que establecer reglas para su aplicación.

Durante la vigencia de la facultad de investigación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se emitió una regulación secundaria, por lo que, para resolver las investigaciones por presuntas violaciones de derechos fundamentales la Corte emitió reglas para la actuación de la instancia encargada de presentar a consideración del Pleno el proyecto con los resultados de la investigación. Dicha omisión se tradujo en un impedimento para las presuntas víctimas de violaciones graves, ya que en el transcurso de las investigaciones la Corte podía cambiar los criterios.

Frente al vacío legal es importante analizar el desarrollo jurisprudencial hasta llegar a la emisión del Acuerdo 16/2007 por medio del cual la Corte autorreguló su actuación, es importante destacar que dicho acuerdo se emitió en el desarrollo de la investigación del caso conocido como “Lydia Cacho”.

Finalmente, con la reforma en materia de derechos humanos de 2011 se traslada la facultad de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Lo anterior, no implica en automático un fortalecimiento de la CNDH, por lo que resulta necesario estudiar si la nueva facultad se traduce en una herramienta para una mejor protección ante violaciones graves de los derechos fundamentales.

Capítulo 1

Antecedentes históricos

Se puede considerar como el primer antecedente de la faculta de investigación, la averiguación ordenada por la Suprema Corte en 1879[1]. Los hechos históricos fueron los siguientes: ante una posible conspiración, el gobernador de Veracruz ordenó la detención de varias personas que, posteriormente, comenzaron a ser fusiladas. De lo anterior, fue avisado un juez de Distrito quien acudió al sitio de los hechos para proteger a los detenidos y evitar su fusilamiento.

Ante dicho escándalo, el fiscal de la Suprema Corte de Justicia dirigió un escrito al pleno con propuestas para que la Corte "en su papel de salvaguardia de las libertades públicas y de las instituciones políticas, debía ordenar al Juez de Distrito del Estado de Veracruz que realizara una averiguación sumaria acerca de los hechos acontecidos del día 23 al 25 de junio, que concluida esa investigación, el Juez de Distrito debía remitirla a la Suprema Corte para que ésta decidiera lo que correspondiera"[2].

De acuerdo con Carpizo, la Corte no contaba con una atribución constitucional expresa para ordenar que se efectuara una investigación como la citada en párrafos atrás; sin embargo, la averiguación ordenada por la Suprema Corte en ocasión de los sucesos de Veracruz en 1879 puede considerarse como el antecedente de la facultad de investigación que nos ocupa en el presente trabajo. [3]

Al respecto, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la publicación sobre el caso León y Aguas Blancas que:

> El acontecimiento que puede considerarse como el más remoto antecedente de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo lugar el 24 de junio de 1879, cuando los marinos del barco Libertad se sublevaron en el puerto de Veracruz en contra del gobierno de la República y el gobernador de

[1] Para mayor información respecto de los hechos en comento, véase Carpizo, Jorge, Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp.60-63.
[2] Ibidem, p. 62
[3] Ibidem, p. 63

> Veracruz, Mier y Terán, ordenó su detención y fusilamiento, sin previo enjuiciamiento.[4]

Se trata de un antecedente de la actuación Judicial en primera instancia por un Juez de Distrito y, posteriormente, con la participación de la Corte para ordenar la investigación y conocer los resultados para poder decidir lo que correspondiera.

Proyecto de Carranza

La facultad de investigación fue introducida en la constitución mexicana en 1917. El entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza, dirigió un mensaje al Poder Constituyente exponiendo como argumentos para incorporar al texto constitucional la facultad de investigación a cargo de la Suprema Corte, lo siguiente:

> El Poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.[5]

[4] Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas, segunda edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, pp.9-11. Citado por Jorge Carpizo, Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte, México, Porrúa, 2005, p. 66.

[5] Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, IIJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Poder Judicial de la Federación, TEPJF, IFE, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Tomo II pp. 20-21.

El argumento central para la incorporación de la facultad de investigación en la Constitución, es el límite en la actuación del Poder Legislativo en la inspección de los actos de gobierno y las acciones que puede tomar para normalizar su acción.

Ante las limitaciones de los miembros del Congreso, se faculta a sus cámaras y a la Suprema Corte para que inicie una investigación con la única finalidad de esclarecer los hechos que se consideran contrarios al marco de actuación del gobierno.

En el discurso se decía que una de las características de la facultad de investigación de la Corte era ir más allá de los informes que se podrían rendir ante el Congreso, pero únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer.

Es decir, en un principio la finalidad de la investigación no debía ser meramente informativa, al final se establece que la averiguación se haría para esclarecer el hecho que se deseaba conocer.

Por lo que, en su origen parece que la facultad fue pensada para ser activada ante, los límites de las investigaciones que podía realizar el Poder Legislativo.

En conclusión, del discurso se desprende: que los autorizados para solicitar el ejercicio de la facultad eran el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través de sus cámaras.

También se advierte que los argumentos del discurso son confusos para la creación de una figura sin antecedentes constitucionales.

Es importante mencionar que, en las discusiones del Constituyente, la incorporación de la facultad de investigación fue aprobada sin discusión con la siguiente redacción:

> Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.[6]

Del texto se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación era la facultada para nombrar a los encargados de realizar la investigación.

La investigación podía ser encargada a alguno o algunos de sus miembros, es decir, que la investigación la podía realizar un ministro nombrado por el pleno de la Corte o por un conjunto de ministros. También se podría nombrar a algún Juez de Distrito o Magistrado de circuito.

La integración de los encargados de realizar la investigación recaía en miembros del Poder Judicial, pero también se establecía que se podía designar uno o varios comisionados especiales, entendiendo que serían externos al Poder Judicial.

La facultad se podía iniciar a juicio de la Corte, es decir de oficio, o por la solicitud del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o algún gobernador. Al respecto, destaca que dentro del listado de los poderes que podían solicitar el ejercicio de la facultad de investigación no se encontraban los congresos locales, entonces, si recordamos que en la exposición de motivos se hablaba de revisar la actuación del ejecutivo, se considera que los congresos locales también

[6] Ibidem, p.99.

debieron contar con esta posibilidad de requerir investigar la actuación del ejecutivo local.

En la parte final del artículo 97 se establecían los hechos que podían ser investigados:

á) La conducta de algún juez o magistrado federal;

b) Algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual;

c) La violación del voto público, y

d) Algún otro delito castigado por la ley federal.[7]

Es importante mencionar que en ningún momento se estableció una competencia según la materia, a las autoridades facultadas para solicitar el ejercicio de la facultad de investigación, es decir, todas ellas podían solicitar la investigación de la conducta de algún juez o magistrado federal, violación de alguna garantía individual, violación del voto público, o comisión de algún otro delito castigado por la ley federal.

En el texto aprobado en la Constitución de 1917 no se estableció el procedimiento que la Corte debía seguir ante la solicitud para ejercer la facultad de investigación, de lo que se podía inferir que para un desahogo de dicha facultad se debió expedir alguna normativa en que se señalara dicha cuestión. Sin embargo, durante 90 años el vacío prevaleció. Fue hasta el 20 de agosto de 2007 cuando la Corte emitió lineamientos para el ejercicio de dicha facultad.

Trayectoria Constitucional

Reforma de 1977

Durante 60 años, el texto del artículo 97 constitucional no tuvo reforma alguna, a pesar de que la Constitución Mexicana ya había sido objeto de numerosos

[7] Sobre el particular Flavio Galván dice que, conforme a la letra del original párrafo tercero, las facultades de investigación otorgadas por el Congreso Constituyente de 1916-1917, a la Suprema Corte de la Nación, comprendían las siguientes hipótesis: 1) conocer la conducta de algún juez o magistrado federal, 2) violación de alguna garantía individual, 3) violación del voto público, y 4) comisión de algún otro delito castigado por la ley federal, en Galván, Flavio, Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ferrer, Eduardo (Coordinador), México, Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2006, pp. 1285-1286.

cambios[8], Es hasta diciembre de 1977 que, el artículo en cuestión fue modificado por vez primera.

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se modificó el tercer párrafo del artículo 97 constitucional en dos aspectos, por un lado, se eliminó la hipótesis de ejercer la facultad multicitada derivado de la comisión de algún delito castigado por la Ley Federal y, por otro, se separó en un cuarto párrafo la hipótesis referente a la violación del voto público.

La reforma al artículo 97 se dio en el marco de la denominada reforma política cuya iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal el 6 de octubre de 1977[9].

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo el 6 de diciembre de 1977, destacan los argumentos referentes a la investigación en la violación del voto público:

> La presente exposición de motivos desarrolla, en primer término, el tema de la constitucionalización de los partidos políticos y hace referencia a la serie de prerrogativas que se les confiere para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trata lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y explica el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación proporcional, además, alude a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, y al recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones del Colegio Electoral; a continuación expone las reformas introducidas a la organización y funciones del Congreso de la Unión y **el nuevo desarrollo que se confiere a la facultad de la Suprema Corte de Justicia, para investigar violaciones al voto público**, y finalmente, se refiere a las nuevas formas concebidas para elevar nuestra vida democrática.

[8] Hasta el 4 de febrero de 1977 se habían presentado 85 decretos de reforma constitucional.
[9] Planteado por el jefe del Ejecutivo, José López Portillo, en su informe presidencial. Con dicha reforma planteada se modificaron, 17 artículos constitucionales 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

Los razonamientos expuestos para incorporar en un párrafo cuarto la facultad de investigar violaciones al voto público fueron las siguientes:

a. El vigente artículo 97 constitucional, en su tercer párrafo, contiene la descripción de una serie de funciones y facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de índole muy diversa. Entre ellas, se señala la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público.
b. Esta facultad fue plasmada por el Constituyente de 1917; empero, ha sido uno de los temas de mayor carácter polémico, por las múltiples interpretaciones de que ha sido objeto. No se han negado a definir con fijeza los alcances de la función que a este respecto tiene conferida nuestro más alto tribunal, ni las causas específicas por las que procede la investigación, ni los objetivos de la misma. Por esta razón, se ha sentido la ausencia de un criterio congruente en los diversos casos concretos en que se ha solicitado la práctica de la investigación.
c. El que dicha facultad esté enunciada en forma muy escueta y aparezca concebida juntamente con otras funciones de carácter muy variado en un mismo periodo gramatical, hace que no se entienda claramente su sentido y que en su aplicación se incurra en contradicciones. Para evitar que por su poca inteligibilidad se convierta en nugatoria esta función que tiene conferida la Suprema Corte de Justicia, se hace la propuesta de precisar su naturaleza y los fines que debe perseguir la investigación.
d. La mencionada atribución debe definirse dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales como un medio de control horizontal que tiene por objeto preservar el orden institucional y que será ejercida por la Suprema Corte únicamente en aquellos casos en que a juicio de la misma pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Poder Ejecutivo.

e. Al precisar, por una parte, esta facultad de la Suprema Corte en un solo párrafo del artículo 97, y por otra, con la adición al texto del artículo 60, en el cual queda establecido un recurso para impugnar la calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la elección de sus miembros, se introducirán, de ser aprobadas ambas propuestas, las mayores salvaguardas y garantías al voto público.
f. El ejercicio de esta facultad limitará la intervención de la Suprema Corte de Justicia al examen de la legalidad de la elección. La resolución que se emita no implicará el cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los Poderes Legislativo o Ejecutivo que se encuentren en funciones ni será base para analizar la competencia de origen de los mismos, evitándose así los problemas que se originaron en otra época de nuestra historia y que fueron motivo de inestabilidades en el orden constitucional de la República.
g. Es necesario que, como se establece para el recurso antes citado, la Suprema Corte no aparezca convertida en un órgano de anulación, en caso de que se constate la existencia de irregularidades en la elección, sino que su intervención se concrete a esclarecer posibles violaciones, lo cual se hará del conocimiento de los órganos electorales competentes para que éstos procedan en consecuencia.
h. Por las anteriores consideraciones, se propone que en el actual tercer párrafo del artículo 97 constitucional se conserven las facultades de la Corte para designar a los funcionarios judiciales que se indica, a fin de que auxilien las labores de los tribunales o juzgados, o nombrar comisionados cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado, para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.
i. En un cuarto párrafo quedará la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún

hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, con los alcances y finalidades que han quedado especificados[10].

Del texto transcrito de la exposición de motivos de la reforma política se desprende que, uno de los motivos para modificar el contenido del texto del artículo 97 fue su poca inteligibilidad. De esta forma, el cambio serviría para que se desarrollaran naturaleza y fines de la investigación por violación del voto público.

También se estableció que se darían atribuciones a la Corte para ejercer su facultad cuando a su juicio se pusiera en duda la legalidad de toda la elección del poder legislativo o ejecutivo federal, es decir, la investigación únicamente podría ser para examinar la legalidad del proceso electoral.

Respecto del papel de la Corte en la investigación relativo a la legalidad de la elección, se establecía que únicamente era para esclarecer posibles violaciones, no para ser un órgano de anulación, es decir, la Corte tenía exclusivamente la facultad de realizar la investigación y hacerlo del conocimiento de los órganos encargados de la calificación de la elección, pero no para anular.

En la exposición de motivos no se vertieron argumentos para eliminar la hipótesis para la averiguación de algún otro delito castigado por la Ley Federal, a este respecto, Jorge Carpizo establece que: “Esta última supresión fue acertada y no reviste trascendencia, debido a que no es posible equiparar a la Suprema Corte con el Ministerio Público que es precisamente el órgano responsable de investigar los delitos. Imposible convertir a nuestro más Alto Tribunal en una especie de dirección de averiguaciones previas, porque se desvirtuaría su función jurisdiccional, se caería en un sistema inquisitivo y además no se daría abasto para realizar función tan extraña a su naturaleza”[11].

---

[10] Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el ejecutivo, presentada en la cámara diputados el 6 de octubre de 1977. El texto se puede consultar en: http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=107&IdProc=1

[11] Carpizo, Jorge, Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte, México, cit, p. 67. En ese mismo tenor Flavio Galván establece que, con acierto, se suprimió la antes mencionada expresión calificadora

El tema central de las discusiones de la reforma constitucional en ambas cámaras fue la función de la Suprema Corte para investigar lo referente al voto.

La redacción propuesta en la iniciativa, en su artículo decimocuarto, donde se establecía reformar el tercer párrafo del artículo 97 y adicionar un párrafo cuarto, fue aprobada por las dos cámaras, quedando la siguiente redacción en los párrafos tercero y cuarto:

> 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 nombrar alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.
>
> La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes para su calificación.

La separación de la hipótesis relativa a la averiguación de la violación del voto público en un cuarto párrafo del artículo 97 constitucional implicó que, el ejercicio de dicha facultad sólo podría ser por parte de la Suprema Corte, es decir, a partir de 1977 ni el Ejecutivo Federal, ni alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o bien, los Gobernadores podrían solicitar el inicio de investigaciones en esta materia

"…algún otro delito castigado por la ley federal", que aparecía en el texto original, con lo cual se derogó también una de las hipótesis en que procedía el ejercicio de la facultad indagatoria de la Suprema Corte. cit., p. 1286

Por lo tanto, la única vía de acceso para llevar a cabo una averiguación de la violación al voto público se redujo a la actuación de oficio de la Suprema Corte. Por otra parte, se establecieron como requisitos para la procedencia de la investigación: i) que se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso, y ii) que fuera una elección de alguno de los Poderes de la Unión, es decir, las elecciones de los estados fueron excluidas de esta posibilidad de investigar la violación del voto público. Por último, en el párrafo cuarto del artículo 97 constitucional, se estableció que la finalidad de la investigación era hacer llegar los resultados a los órganos competentes para su calificación, y que debía ser de manera oportuna (para ser tomado en cuenta a la hora de calificar la elección, es decir, debía ser un elemento a considerar para dicho efecto).

El hecho relativo a que los resultados de la investigación efectuada por la Corte sólo se consideraran un elemento que debía ser tomado en cuenta por el órgano encargado de calificar la elección, generaba el riesgo de tener, por un lado, una investigación de la Corte que reconocía la violación del voto público y, por el otro, la validación de dicha elección.

En resumen, con la reforma de 1977 se modificó el artículo 97 constitucional, colocando el énfasis de dichos cambios en el ejercicio de la facultad de investigación en materia de violaciones al voto público. Al respecto, se precisó que dicha actividad sólo procedía para el caso de elecciones federales y que la Corte realizaría la investigación, pero no calificaría, ya que esto último quedaría a cargo de los órganos competentes.

Por otro lado, con la reforma en comento, también se eliminó un supuesto de procedencia de la facultad de investigación por la comisión de algún delito castigado por la Ley Federal, respecto de lo cual no se advirtió pronunciamiento alguno en los debates de la reforma.

Reforma de 1987

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, se modificó el tercer párrafo del artículo 97 constitucional relativo a la investigación por violaciones a las garantías individuales, para agregar que dichas violaciones deberían ser graves.

A lo largo de la exposición de motivos de la reforma citada, únicamente se encuentra una mención acerca de la reforma del artículo 97[12] constitucional, en el siguiente tenor:

> Se propone la modificación de los párrafos primero y segundo del artículo 97, para que en el primer párrafo se amplíe a 6 años el término de nombramiento de los magistrados de circuito y los jueces de distrito, respecto del término de 4 años actualmente vigente, con lo cual se logra la congruencia en el sistema judicial nacional, puesto que los magistrados y jueces del Distrito Federal duran 6 años en el ejercicio de su encargo sin que exista razón alguna en detrimento de los miembros del Poder Judicial Federal. Se reforma el segundo párrafo del propio precepto, para hacerlo congruente con las nuevas facultades de que gozará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad a la reforma propuesta para el artículo 94.

La propuesta de reforma al artículo 97 constitucional fue aprobada en ambas Cámaras sin modificaciones quedando el siguiente texto:

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

[12] Iniciativa presentada por el jefe del Ejecutivo, Miguel de la Madrid. Con dicha reforma planteada se modificaron, 6 artículos constitucionales 73, 94, 97, 101, 104 y 107. El texto se puede consultar en: http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=6&IdProc=1

Como se observa, para que fuera procedente llevar a cabo una investigación, la violación de alguna garantía individual debía ser calificada como grave. Es importante mencionar que en la exposición de motivos no se desarrollaron los argumentos que llevaron a establecer el requisito de la calificación de las violaciones como graves.

A pesar de haber incluido como requisito que las violaciones debían ser "graves", el legislador no estableció un parámetro para arribar a esa conclusión, esto es, para saber que se estaba frente a una violación de ese nivel. En consecuencia, el establecimiento de las características que permitirían considerar cuándo se estaría frente a una violación grave de las garantías individuales, es una cuestión que debía desarrollar la propia Corte, o bien, formularse en la legislación secundaria.

Otro cambio que sobrevino con la reforma de 1987, consistió en la modificación de la facultad de la Corte para nombrar a los encargados de realizar la investigación, bajo la redacción se estableció como una facultad discrecional del Máximo Tribunal, el cuál evaluará si procede o no el ejercicio de dicha facultad.

Es importante mencionar que, antes de la reforma la redacción original no permitía el ejercicio discrecional de dicha facultad al establecer que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación "**nombrará"**, lo cual como puede observarse, no dejaba espacio para decidir si se hacía o no.

En palabras de Jorge Carpizo la reforma de 1987 estableció dos cambios importantes: En lugar de "nombrará" se dice "podrá nombrar", y para que se surta la competencia de la Suprema Corte, la violación a garantía o garantías individuales debe ser grave, expresiones que aún se encuentran vigentes[13].

La exigencia de un parámetro de gravedad es el cambio más importante dentro de las reformas que sufrió el artículo 97 constitucional para el ejercicio de la facultad

[13] Carpizo, Jorge, Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte, México, cit, p.68

de investigación, su impacto se vio reflejado en que gran parte de las discusiones del Pleno de la Corte se centraran en analizar si estaban o no frente a una violación que cumplía con las características para ser considerada dentro de la categoría de grave.

Reforma de 1994

Con la reforma constitucional de diciembre de 1994, se eliminó la hipótesis para ejercer la facultad de investigación de la conducta de algún juez o magistrado federal. La reforma se llevó a cabo en el marco de la reforma al poder judicial, la cual tuvo como uno de sus principales cambios la creación del Consejo de Judicatura Federal.

Con la reforma de 1994 se eliminó la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar la conducta de algún juez o magistrado y se facultó al Consejo de Judicatura Federal como el órgano del poder judicial encargado de funciones disciplinarias y administrativas. Lo anterior, con el fin de permitir que los Ministros se concentraran en tareas jurisdiccionales.

En la exposición de motivos se estableció la necesidad de diferenciar el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas[14]. La única referencia a la modificación del artículo 97 se encuentra en el dictamen de la cámara de origen, que para esta reforma fue la de Senadores, en donde se explica la transferencia de la averiguación de la conducta de los jueces.

En el dictamen de la Cámara de Origen se argumentó lo siguiente: En el segundo párrafo, la iniciativa transfiere las facultades de averiguación sobre la conducta de los jueces y magistrados federales, que en el texto vigente tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hacia el Consejo de la Judicatura Federal. Esta reforma es procedente, por cuanto a que la facultad disciplinaria del personal de la

[14] Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el ejecutivo, presentada en la cámara de senadores el 5 de diciembre de 1994. El texto se puede consultar en http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=133&IdProc=1

judicatura corresponderá al consejo, pero estamos fundamentando que la Suprema Corte conserve la facultad de investigar la existencia de hechos constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales, porque esto es una materia que mejor se inscribe en la naturaleza propia que se reserva al máximo órgano del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la preservación y la reparación de las garantías individuales conculcados, pertenece a la idea del control dela constitucionalidad. Por ello, se sustituye al Consejo de la Judicatura por la Suprema Corte de Justicia y se adiciona una última parte al segundo párrafo del Artículo 97, para anotar lo respectivo, diciendo:

> "*También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal*".[15]

El argumento central para quitarle la facultad a la Corte fue la naturaleza de las funciones del Consejo de la Judicatura, al ser la autoridad encargada de las funciones administrativas, de vigilancia y de disciplina. Dejándole a la Corte la tarea de protección de la constitucionalidad de los actos del poder público.

El texto aprobado es el siguiente:

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

En conclusión, con la reforma constitucional de 1994 se eliminó la facultad de investigación por conductas de jueces y magistrados y con la creación del Consejo

---

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada en la cámara senadores el 16 de diciembre de 1994. El texto se puede consultar en: http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=133&IdProc=2

de Judicatura Federal se estableció la vía para la averiguación de la conducta de algún juez o magistrado.

Reforma de 2007

Con la reforma constitucional de 2007 se suprime el párrafo cuarto del artículo 97 eliminando la hipótesis de la facultad de investigación por la violación al voto público. El cambio da coherencia al texto constitucional, pues los conflictos electorales cuentan con las instancias judiciales para la solución de conflictos. Es importante destacar que en su origen -1917- y en la reforma de 1977, en México no se contaban había instancias jurisdiccionales especializadas en materia electoral.

En la exposición de motivos se afirmaba que la iniciativa fue producto de los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del H. Congreso de la Unión, órgano rector del proceso de Reforma del Estado. Es importante recordar que la presentación de la reforma fue resultado de la Ley para la Reforma del Estado[16].

En la reforma constitucional en materia electoral de 2007 el tema principal fue la incorporación del modelo de comunicación política y su instrumentación por parte del Instituto Federal Electoral, por lo que los argumentos presentados en los debates fueron principalmente de la importancia de la difusión de la propaganda político-electoral en los tiempos del Estado.

Ahora bien, en el tema de la facultad en materia del voto popular, del análisis del proceso legislativo se desprende que las razones para su derogación se encuentran en los dictámenes de las cámaras en las que se estableció lo siguiente:

a) Cámara de Senadores

1. Se trata de una facultad inoperante.

2. La facultad resulta contradictoria con las facultades constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[16] El proceso legislativo se puede consultar en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf

3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado por la derogación de la facultad de investigación en materia de la violación del voto popular.

4. Las sentencias del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables por lo que no existe posibilidad para que la corte ejerza su facultad de investigación.

b) Cámara de Diputados

1. Resulta procedente la derogación del tercer párrafo en virtud de que la facultad en materia del voto popular quedó obsoleta y se cuenta con el Tribunal Electoral que es el órgano especializado del Poder Judicial.

En el debate sobre la reforma constitucional realizado en la Cámara de Diputados el tema de la facultad de investigación fue reservado por los diputados Ramón Almonte Borja y Aleida Alavez Ruiz del grupo parlamentario del PRD, pero no presentaron su reserva en tribuna por lo que fue aprobado conforme a la iniciativa presentada.

Conclusiones

Del análisis de la trayectoria de la facultad de investigación se puede establecer que, en ninguna de las cuatro reformas constitucionales la facultad en comento fue el tema central, sino que, ésta sufrió cambios por modificaciones que se dieron en el marco de reformas con temas diversos, a saber, reformas políticas o reformas al poder judicial.

La constante fue la eliminación de los supuestos bajo los cuáles se podía ejercer la facultad de investigación pasando de 4 hipótesis originales a una, esto es, procedencia **únicamente por violación de las garantías individuales**.

Es decir, se eliminaron las hipótesis para investigar conductas de algún juez, violación del voto público y por delito castigado por Ley Federal. Cabe mencionar

que, en todos estos supuestos existen instituciones facultadas para analizar alguna irregularidad.

La reforma que tuvo un mayor impacto para el ejercicio de la facultad de investigación fue la incorporación del parámetro de gravedad para que la Corte pudiera conocer de las violaciones a las garantías individuales.

Capítulo II

Naturaleza jurídica y regulación
Garantía constitucional de protección de los derechos humanos

Para estudiar los alcances y límites de la facultad de investigación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es importante analizar su naturaleza jurídica.[17]

Para Jorge Carpizo, en primer lugar, es importante establecer que la facultad de investigación es, una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial realizada por la Suprema Corte de Justicia, pero no implica naturaleza jurisdiccional porque sólo es una función investigadora en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la Corte es de documentación y no es una sentencia[18].

La facultad de investigación es un medio de defensa no jurisdiccional e indagatorio que consiste en que la SCJN, a petición de ciertos sujetos legitimados, averigüe si ciertos hechos constituyen una grave violación a una garantía individual.

Al estudiar la naturaleza de las funciones de la SCJN, Elisur Arteaga establece que, ese control sólo es entendible y justificable como excepción; sólo es admisible ante la gravedad de los hechos y la inactividad de las autoridades[19].

José Luis Soberanes define las garantías constitucionales como el conjunto de instrumentos procesales, establecidos en la norma fundamental, con objeto de

[17] Muchas de las discusiones en el Pleno de la SCJN se centraron en definir los alcances legales de la facultad de investigación.
[18] Carpizo, Jorge, La función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia, en Ferrer, Eduardo (coordinador), Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2006, p.1272
[19] Arteaga, Elisur, La facultad investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ferrer, Eduardo (coordinador), México, Derecho Procesal Constitucional, Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2006, p.1225

restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política[20]. También establece que se ha identificado el término "garantía constitucional" con el concepto de defensa de la Constitución, es decir, englobado tanto a los medios preventivos como a los represivos, aunque debería referirse exclusivamente a estos últimos.

En el desarrollo de la investigación del caso de la guardería ABC, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una actuación más transparente puso a disposición del público un micrositio para ofrecer información respecto de sus atribuciones en el desarrollo de la investigación, en donde se establece la siguiente definición:

> ¿Qué es la facultad de investigación de la SCJN?:
> Es un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales y la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público. La función investigadora no es jurisdiccional porque no supone el agotamiento de diversas etapas procesales que culminan con sentencia.
>
> Se trata de una mera investigación documental que, producirá "una opinión autorizada con un peso moral especial". Al realizarla la Corte no actúa como tribunal pues no tiene facultades decisorias ni de coerción o ejecución.
>
> Además, tampoco procura ante otros tribunales la debida impartición de justicia ni realiza una averiguación ministerial.[21]

De la respuesta se deprenden los siguientes elementos:

- Es un medio de control constitucional.

En el marco normativo constitucional existen diversos medios de control constitucional, que pueden ser clasificados dependiendo de la instancia (autoridad) o de sus alcances (jurisdiccionales y no jurisdiccionales).

[20] Soberanes, José Luis, Voz garantías constitucionales, en Diccionario de Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2008, p. 262.
[21] http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Articulo97.html

En el caso de la facultad de investigación atendiendo al procedimiento, se podría pensar en primera instancia que es un medio jurisdiccional ya que era tramitado por el máximo tribunal del país, pero por sus alcances jurídicos en el desarrollo de su actuación, se puede concluir que es un medio de control no jurisdiccional, ya que la SCJN no emitía una sentencia como producto de su trabajo.

- Es una defensa excepcional de las garantías individuales.

Dentro del texto constitucional existen diversos medios de control constitucional, atendiendo a su carácter excepcional y por tener como requisito la gravedad de la violación de derechos fundamentales, la Corte establece que para investigar los casos es un requisito que la violación no haya sido reparada por las vías ordinarias.

Es decir, que ante la inoperancia de los medios jurídicos se establece como vía la facultad extraordinaria, pero que adolece de impacto jurídico, en su actuación se institucionalizó el proceder de la SCJN basado en su valor moral y no en los efectos vinculantes que podría ejercer como tribunal constitucional.

Una explicación de por qué se le confirió una facultad es la que nos dice que, son acciones excepcionales y extraordinarias que se le confieren porque se consideró que, debido a su papel como máxima instancia de defensa de la Constitución, goza de una autoridad particular[22].

- Tiene límites en sus alcances al definirlo como no jurisdiccional y no concluye con una sentencia.

Respecto de los alcances de la investigación desarrollada por la SCJN, Carpizo nos dice que, en primer lugar, debemos asentar que una copia de la investigación se debe remitir a la autoridad que la solicitó y que tiene competencia constitucional para realizar la solicitud.

[22] Arteaga, Elisur, op. cit. p. 1229

En caso de violación a las garantías individuales, una copia del expediente debe enviarse a:

a) La cámara federal de Diputados, si está involucrado uno de los funcionarios que gozan de fuero constitucional, para que después de examinar la situación y de acuerdo con la investidura de la persona, decida si desafora o si acusa ante el Senado;
b) Al respectivo ministerio público si se trata de funcionarios que no gozan de fuero constitucional, de acuerdo a si el funcionario tiene el carácter de federal o de local;
c) A la legislatura local si se trata de funcionarios locales cuya situación debe ser examinada por ésta;
d) Al respectivo ministerio público si están involucrados particulares[23].

- Es una investigación documental.

Al delimitar los alcances del resultado de su investigación la Corte establece que no se desarrolla dentro de un medio jurisdiccional, sino que únicamente realiza investigación documental.

- Es una opinión autorizada con un peso moral especial

Al ser únicamente una investigación documental, la Corte establece que los alcances del resultado de la investigación serán de peso moral, es decir, no reconoce consecuencias jurídicas para su actuación o serán las mínimas y no vinculantes para otras autoridades, en otras palabras, emitirán una opinión sin efectos jurídicos vinculantes.

Sobre sus efectos Elisur Arteaga dice que, a fin de poner en evidencia una violación grave, indirectamente si ello es posible, busca detenerla y, en todo caso, persigue alcanzar el castigo de sus autores. Esos efectos se alcanzan con sólo poner en juego la autoridad moral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su

[23] Carpizo, Jorge, op.cit., p.1278

intervención, que no llega a ser de naturaleza jurisdiccional, no tiene efectos vinculatorios [24].

- La actuación de la Corte no es en su papel de tribunal, emite una opinión limitada[25].

Respecto del resultado de su actuación, la Corte tenía que rendir un informe por los comisionados investigadores, sin ser vinculante para alguna persona, funcionario o institución. Se trataba únicamente de una opinión autorizada, con un peso moral, que podía o no servir para que las autoridades destinatarias, en su caso, procedan conforme a su competencia.

- No procura ante otros tribunales la impartición de justicia

Elisur Arteaga establece que, la corte no está facultada para hacer un seguimiento de su informe y de las acciones que realice el destinatario de éste, no puede hacerlo aun en los casos en que aquella, por sí, y no a instancias de un poder, haya sido la que hubiera estimado necesario realizar la investigación. La Constitución no dispone nada al respecto; por tratarse de una autoridad que, al igual que los restantes, sólo puede actuar en lo que tiene atribuido, debe entenderse que no lo tiene permitido[26].

- No realiza una averiguación ministerial.

Respecto de la naturaleza jurídica de la investigación, Elisur Arteaga nos dice que, en el fondo no se trata de una investigación policíaca, sino de un asunto de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos¸ especial, se investiga lo obvio[27].

[24] Arteaga, Elisur, op. cit., p. 1226
[25] En algunas de sus tesis la corte establece que 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.
[26] Arteaga, Elisur op. cit., p. 1246
[27] Ibidem, p. 1229

Autorregulación de la SCJN

Regulación jurisprudencial

Desde su incorporación en el texto constitucional de 1917 y hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el legislador no consideró necesaria la expedición de la ley reglamentaria para el desarrollo de dicha facultad con la finalidad de establecer criterios mínimos para la actuación de la SCJN.

Ante tal laguna y en la resolución de diversas solicitudes de investigaciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversos criterios jurisprudenciales que fueron normando sus futuras actuaciones.

Es decir, por tratarse de una regulación jurisprudencial, los criterios fueron emitidos por la SCJN al concluir las investigaciones. Lo anterior, representó un problema para los posibles afectados por las violaciones graves a sus derechos fundamentales, ya que nunca se tuvo del marco jurídico de actuación del máximo Tribunal, porque presentaba cambios en el desarrollo de las investigaciones, es decir, con cada resolución las reglas se ampliaban o se podía presentar un cambio de criterio[28].

A continuación, se presenta el análisis de los principales criterios jurisprudenciales:

Gravedad de las violaciones

> **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

[28] Un ejemplo fue la expedición del acuerdo 16/2007 en el desarrollo de la investigación del caso Lydia Cacho.

> 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[29].

En la tesis se establecen los elementos que deben ser valorados para poder analizar cuándo estamos frente a una violación grave. En primer término, se tiene el parámetro del sujeto afectado, la violación puede afectar a una o varias personas, es decir, la gravedad no se encuentra vinculada al número de personas afectadas por la violación.

Para saber que estamos frente a una violación grave de derechos fundamentales, se establece como parámetro el grado de afectación de la forma de vida de una comunidad, es decir, la violación se debe ver reflejada en un colectivo, la gravedad va en función de la repercusión que se presenta en la sociedad, en palabras de la Corte su *trascendencia social*, es importante decir que, no se puede tener como parámetro un desorden generalizado para el ejercicio de la facultad.

[29] Tesis: P. XLVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 18.

Respecto de la gravedad en las violaciones, Flavio Galván señala que “no obstante el loable esfuerzo realizado, el concepto de “violación grave” aún no queda claro, pues no a todo hecho generalizado, violatorio de los derechos fundamentales, se le puede calificar como grave necesariamente, ni toda violación grave ha de emanar de hechos o desorden generalizados de manera indispensable”[30].

Sin ser necesariamente generalizados, se ha de considerar que los hechos, de acción o de omisión de las autoridades, constituyen violación grave a los derechos fundamentales del hombre, cuando por su naturaleza y características provoquen, además de la violación al derecho constitucional, alarma e indignación en la sociedad; que por los acontecimientos se amenace la existencia del orden o la paz social; que por la actuación, activa u omisa, de las autoridades responsables, directa e indirectamente, se ponga en duda la vigencia misma del Estado de Derecho[31].

Procedencia de la solicitud para el desarrollo de la investigación.

> **GARANTÍAS INDIVIDUALES. QUIÉNES TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A ELLAS, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL.**
>
> La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en investigación de violaciones graves a las garantías individuales, puede ser de oficio, cuando este Máximo Tribunal de la República lo estime conveniente, o a petición del titular del Poder Ejecutivo, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún Estado, lo que implica que ninguna otra persona está legitimada para solicitarla[32].

La interpretación de la Corte respecto de los sujetos legitimados para solicitar la investigación de violaciones graves a las garantías individuales (derechos fundamentales), se realiza bajo la lógica de una lectura restrictiva del artículo 97 constitucional, es decir, únicamente de oficio o a petición de las autoridades mencionadas en el texto constitucional:

1. El titular del Poder Ejecutivo

[30] Galván, Flavio, op. cit., p. 1296
[31] Ibidem, p. 1297
[32] Tesis: P./J. 19/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 34.

2. Alguna de las Cámara del Congreso
3. Los gobernadores de los estados

Con lo anterior se anulaba la posibilidad de su ejercicio por la vía del derecho de petición, también llama la atención la lectura restrictiva pues en el artículo 97 sí se contempla al ejecutivo federal y a los gobernadores, pero en el caso del poder legislativo únicamente se contempla a las Cámaras del Congreso y se deja fuera a las legislaturas de los estados.

La Corte en principio cierra la vía de acceso para los titulares de los derechos, ninguna persona podía solicitar la investigación y limita la vía a las autoridades enlistadas en la Constitución.

> **FACULTAD DE INVESTIGACION PREVISTA POR EL ARTICULO 97, SEGUNDO PARRAFO, CONSTITUCIONAL, SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, ES DISCRECIONAL.**
> 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[33].

Al realizar una interpretación gramatical de la reforma del texto constitucional, la Corte modifica su criterio, ya que el nuevo texto constitucional establece que la SCJN “podrá”, con lo que pasar a ser una facultad discrecional, es decir, la Corte

[33] El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XLIX/1996, 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. Esta tesis modifica el criterio sustentado en la tesis de rubro: "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLITICA."

no se encuentra obligada a realizar la investigación sin importar la autoridad que solicita el ejercicio de la investigación.

> **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[34].

De acuerdo con lo anterior, se establecen dos supuestos para el inicio del ejercicio de la facultad de investigación y, dependiendo del supuesto, la SCJN tenía o no la obligación para exponer las razones por las que determinó el no ejercicio de la facultad:

a) De oficio. Cuando en ejercicio de su facultad se decidía el no ejercicio, la SCJN no se encontraba obligada a exponer los razonamientos que la llevaron a concluir que no se debía realizar la investigación, lo anterior, por tratarse de un ejercicio discrecional.
b) Solicitud de autoridad facultada. En caso de que la solicitud fuera presentada por alguna de las autoridades legitimadas por el artículo 97 constitucional, la SCJN tenía la obligación de exponer los razonamientos para no actuar.

[34] Tesis: P. XLVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 10.

Posibilidad de ampliación en la investigación

> **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[35].

Al interpretar el Acuerdo General Plenario 16/2007 que emitió la Corte y que no contemplaba la ampliación en el desarrollo de la investigación, se estableció la posibilidad bajo la interpretación de la regla 26 que señalaba que, en caso de duda el Pleno podía interpretar y determinar lo conducente.

Los requisitos que se establecen para aceptar la ampliación son los siguientes:

1. Que se trate de hechos respecto de los cuales existen elementos suficientes para estimar que pudieron violarse garantías individuales; y
2. Que estén estrechamente relacionados con los hechos que motivaron el ejercicio de la facultad de investigación.

[35] Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 12.

También sobresale la siguiente tesis:

> **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[36].

La tesis establece la posibilidad de ampliar el ejercicio de la facultad por una cuestión práctica ya que, es más fácil incorporar la ampliación que abrir una nueva investigación.

Asimismo, se establece que en el texto del artículo 97 constitucional no se encuentra prevista de manera expresa la ampliación, pero que se contempla de manera tácita. En este caso, la Corte hizo una lectura del texto constitucional que amplió el alcance en torno al ejercicio de la facultad en cuestión, pero en otros casos no es así, como lo es para el tema de los sujetos legitimados para solicitar el ejercicio de la facultad.

En la siguiente tesis, se observan más elementos respecto de la ampliación del ejercicio de la facultad:

> **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

[36] Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 13.

> 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[37].

La tesis establece que los sujetos facultados para solicitar la ampliación son todos los que se encuentran legitimados para solicitar el ejercicio de la facultad de investigación, con independencia de quien solicitó su ejercicio, por ejemplo, si se dio inicio a la investigación por la solicitud del ejecutivo, las Cámaras del Congreso de la Unión o algún gobernador de un estado contaban con el derecho de solicitar la ampliación en la investigación.

El único límite que establece la tesis es de carácter temporal, teniendo como plazo para la solicitud de ampliación antes de la entrega del informe preliminar por parte de la Comisión.

Repercusiones de los resultados de la investigación.

> **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

[37] Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 12.

> 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. [38]

En los asuntos en que los casos se encontraban en un proceso o procedimiento el trámite de la investigación por parte de la Corte tenía independencia y autonomía de la actuación de las facultades de otras autoridades.

Se establece el límite en la actuación de la Corte, únicamente el resultado de la investigación arrojaría la existencia o no de violaciones graves a las garantías individuales (derechos fundamentales) con el propósito de conocer la verdad material de los hechos.

La tesis establece cuales no pueden ser las consecuencias de la investigación:

1. No puede imponer sanciones
2. No puede determinar responsabilidades
3. No puede exonerar

Respecto del impacto que podía tener la decisión de la Corte en la actuación de otras autoridades se establece que no debía ser tomado como un obstáculo o un impedimento para el ejercicio de sus facultades.

Compatibilidad investigaciones CNDH

> **GARANTIAS INDIVIDUALES, NO HA LUGAR A LA INVESTIGACION DE UNA POSIBLE GRAVE VIOLACION A ELLAS, CUANDO UN ORGANISMO DE LOS PREVISTOS EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION SE HAYA AVOCADO A SU AVERIGUACION Y SE ATIENDAN SUS RECOMENDACIONES**.
>
> Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima inoportuno dictaminar sobre la posible violación de garantías individuales, cuando otro organismo de los previstos en el Apartado "B" del artículo 102 de la Carta Magna, facultado para la investigación

[38] Tesis: P. XXXVIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 7.

> de los hechos denunciados ha practicado esa averiguación y sus recomendaciones se hayan acatado, o estén en proceso de cumplimentación, pues resulta inconcuso que al aceptarse dichas recomendaciones, las situaciones de hecho que generaron la petición de investigación podrían variar sustancialmente. Por ello, esta Suprema Corte establece que cuando, a petición de parte legitimada o discrecionalmente de oficio, decrete su intervención para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, tomará las determinaciones conducentes sin importar la denuncia posterior a otros organismos. Pero cuando previamente a la denuncia ante ella ya se hubiere producido una similar ante los organismos del Apartado "B" del artículo 102 constitucional, y se haya producido o esté por manifestarse una recomendación que se esté cumplimentando o permita cumplimentarlo, produciéndose así un cambio sustancial en las reacciones frente a esa posible grave violación de garantías individuales, para evitar que se produzcan conclusiones contradictorias o contrapuestas, que en nada disuelven la alarma social sino que la agudizan; o bien la duplicación de investigaciones entre dos organismos disímbolos en su naturaleza. Lo anterior no implica que este máximo tribunal desatienda las altas funciones constitucionales que de manera extraordinaria le son conferidas por la Carta Magna, pues deberá de ejercerlas cuando a su prudente juicio el interés nacional así lo reclame, buscando siempre el bienestar común y el respeto irrestricto al estado de derecho[39].

La SCJN consideró que la actuación de la CNDH era una excluyente para el ejercicio de la facultad de investigación, cuando su recomendación había sido acatada o se encontraba en proceso de cumplimento, ya que no existía la posibilidad de acudir a solicitar la investigación a la SCJN, es decir, la actuación del Ombudsman se establecía como una reparación.

La Corte de manera errónea consideró que al acatarse una recomendación de la CNDH se eliminaba la vía de la facultad de investigación. Lo anterior, no se desprende del texto del artículo 97 constitucional, y tampoco se señalaba en ninguna otra parte que existiera una excluyente por la actuación de otra autoridad.

El argumento central de la tesis es que, con la actuación de la CNDH, la Corte ya no puede analizar la violación de derechos fundamentales ya que los hechos que generaron la petición pudieron variar sustancialmente y se evitaba tener conclusiones contradictorias o contrapuestas que agudizarían la alarma social.

[39] Tesis: P. LXXV/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, octubre de 1995, p. 102.

La siguiente tesis destaca la utilidad de los informes de la CNDH en relación con el ejercicio de la facultad que la SCJN tenía encomendada:

> **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[40].

En la tesis citada se establece que, independientemente de la actuación de la CNDH, que se encuentra facultada constitucionalmente para investigar violaciones de garantías individuales, la Suprema Corte en ejercicio de sus funciones puede valorar si los hechos han sido o no totalmente esclarecidos.

Es decir, la tesis refuerza que no existía algún impedimento para que la Corte actuara pues, podía investigar más allá de los resultados arrojados por la actuación de la CNDH, ya que la finalidad de la actuación de las autoridades es la protección de la sociedad en su conjunto.

[40] Tesis: P. XLIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 66.

Protección de comunicaciones privadas

> **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[41].

La tesis distingue entre los registros de llamadas y el contenido de las mismas, por lo que para su obtención por parte de la comisión investigadora no debió cumplir con los requisitos del artículo 16 constitucional.

Es decir, la constitución protege el contenido de las comunicaciones no el listado de llamadas, pues únicamente se conoce la fecha de las llamadas realizadas y no lo que en ellas se dijo.

La corte interpretó que el alcance de los listados era el de una prueba documental y como tal debía ser valorada en conjunto con los hechos.

> **FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN INTEGRADA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE AQUÉLLA CARECE DE ATRIBUCIONES PARA SOLICITAR LA INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS.** 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

[41] Tesis: P. XXXV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 8.

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[42].

[42] Tesis: P. XXXI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 5.

Sabiendo que mediante el acuerdo 16/2007 de la SCJN, se creó y reguló a la comisión investigadora resulta erróneo buscar algún fundamento legal para su actuación. Por lo anterior, la jurisprudencia parece brindar un argumento para dudar de la legitimidad de la actuación de la comisión investigadora.

En la tesis se establece que la naturaleza de la facultad de investigación es formalmente judicial (por realizarlo la corte) y materialmente administrativo de control constitucional (por sus resultados). Es decir, la corte limita el resultado de la investigación a inquirir la verdad hasta descubrirla.

Finalmente, la tesis de manera equivocada equipara la solicitud de intervención de las comunicaciones con la investigación de un delito federal, cuando la solicitud de la intervención era por el origen de la petición de la facultad de investigación que fueron unas grabaciones del gobernador de puebla. El argumento central de la SCJN es que la investigación de la posible violación grave de derechos fundamentales no es una materia en la que se pueda pedir la intervención de comunicaciones.

> **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 [43].

Es importante establecer que la regla que establece la tesis es posterior al análisis de los hechos del caso y, en este caso, las grabaciones eran públicas y no una prueba, es decir, era el origen de la investigación y no era necesario calificar su legalidad pues eran hechos que ya se conocían públicamente.

Distinción con la averiguación de delitos

> **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[44].

[43] Tesis: P. XXXII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, marzo de 2008, p. 6.
[44] Tesis: P. XXXIV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 5.

La tesis parte de las reformas al artículo 97 en donde se eliminó la facultad para investigar delitos castigados por ley federal, siendo lo anterior un límite para su actuación en la investigación, pues la autoridad encargada de la investigación de los delitos federales es el ministerio público federal.

Por lo anterior, la tesis establece un límite en la actuación de la Suprema Corte en ejercicio de su facultad de investigación siempre que se trate de materia penal, atendiendo a la reforma constitucional que eliminó ese supuesto.

Improcedencia, desechamiento y recurso de reclamación

> **FACULTAD DE INVESTIGACION DE LA SUPREMA CORTE CON BASE EN EL ARTICULO 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[45].

De acuerdo con la tesis citada, la facultad de investigación no es un medio procesal para garantizar el cumplimiento de un amparo, ya que en el marco jurídico existen

[45] Tesis: P. XLIV/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, marzo de 1997, p. 655.

los canales legales para garantizar el cumplimiento del amparo y no se puede establecer que la falta de cumplimiento conlleve una violación grave de derechos fundamentales.

> **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[46].

Para analizar la vía jurídica para desechar las solicitudes presentadas ante la Corte, se establece que interpretando por analogía las facultades que le confiere la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al Presidente del Tribunal para tramitar los asuntos competencia del Pleno, es el Presidente quien cuenta con la facultad para desechar las solitudes de investigación.

> **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

[46] Tesis: P. LX/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 104.

> 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[47].

La Corte consideró que ante la negativa de la realización de la investigación procedía el recurso de reclamación, lo anterior, con base en una interpretación sistemática y funcional de la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ello era complicado para efectos prácticos, pues quien revisaría la resolución sería la misma autoridad que concluyó que no estaba frente a una posible violación grave de derechos fundamentales.

Acuerdo General Número 16/2007, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación[48]

Respecto de la regulación legal de la actuación de la Corte en las investigaciones, Elisur Arteaga señal que, “partiendo del supuesto de que la facultad investigadora del pleno, sólo se explica en función de que es excepcional y rara, no debe reglamentarse; hacerlo implicaría convertir en ordinario lo que no debe serlo, sería una invitación implícita s titulares de derecho a pedirla y concederla e invertir tiempo y trabajo en materias para las que el pleno no está preparado”[49].

Antecedentes del Acuerdo

[47] Tesis: P. LIX/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 104.
[48] En un comunicado la Secretaría de relaciones exteriores da cuanta de las reuniones privadas que celebro el pleno de la corte los días 9, 13, 15 y 20 de agosto de 2007, de las que resultó el Acuerdo General 16/2007, que contiene los lineamientos y reglas mínimas a que deberán sujetarse las comisiones que investiguen presuntas violaciones graves a las garantías individuales.
[49] Arteaga, Elisur, op. cit., p. 1252.

Ante la ausencia de reglamentación para el ejercicio de la facultad de investigación, en el caso Lydia Cacho, respecto del trabajo de la Comisión investigadora[50], los ministros consideraron que era indispensable establecer lineamientos generales para el desarrollo de sus funciones, los cuales fueron los siguientes:

- Acuerdo que establece los lineamientos de funcionamiento en la investigación ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Acuerdo que establece las bases para la celebración de audiencias y obtención de diversos elementos de convicción.
- Acuerdo para aprobar los formatos de las audiencias testimoniales ordenadas; de la cédula de notificación y de la notificación por oficio, de acuerdo con las formalidades reconocidas en el acuerdo respectivo.
- Acuerdo disposiciones de carácter administrativo para cumplimentar las relativas a la investigación constitucional.

Al conocer el informe presentado por la segunda Comisión Investigadora, los ministros decidieron aplazar el asunto por considerar necesario contar con reglas para la operación de las Comisiones de investigación.

Por lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte con fundamento en los artículos 97 de la Constitución y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación [51], emitió el Acuerdo General número 16/2007[52], en donde se establecieron las reglas en el ejercicio de la facultad de investigación.

Análisis del Acuerdo

Ante la frecuencia de solicitudes, el Pleno de la SCJN decidió que era conveniente establecer en un acuerdo las reglas mínimas para el ejercicio de la facultad de investigación de violación graves a derechos humanos.

[50] http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=911
[51] En artículo 11 establece la facultad para reglamentar el ejercicio de sus facultades y emitir acuerdos generales.
[52] Para la emisión del Acuerdo el pleno de la SCJN celebró cuatro sesiones privadas los días 9, 13, 15 y 20 de agosto de 2007. El 22 de agosto de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

El Pleno de la Suprema Corte con base en el artículo 97 de la Constitución y 11 de la LOPJF que le permite reglamentar el ejercicio de sus facultades y emitir acuerdos generales, expidió el Acuerdo General Número 16/2007, en donde se establecieron las reglas en el ejercicio de la facultad de investigación.

En el considerando cuarto del acuerdo se establecía que ante la mayor frecuencia en el ejercicio de la facultad de investigación era conveniente establecer las reglas mínimas con la finalidad de dar certeza y uniformidad en la averiguación de hechos que violaban de manera grave un derecho fundamental.

El acuerdo cuenta con veintiséis reglas generales y cinco transitorios, a continuación, se analizarán los principales aspectos de su contenido:

Se establecían dos definiciones principales: A) **Comisión investigadora**, como el órgano integrado por dos o más comisionados designados por el Pleno[53], y B) **Protocolo,** el programa de trabajo que regía las actividades de la comisión. (Regla 2)

A este respecto Elisur Arteaga nos dice, la facultad investigadora de los comisionados es limitada, se circunscribe a buscar los elementos para estar en posibilidad de declarar, en términos generales, si hubo o no violación[54].

El papel de los comisionados se encamina a determinar si hubo o no una violación grave de alguna garantía individual, a precisar cuáles, en términos generales son los hechos constitutivos de la violación, las garantías violadas y una posible autoría[55].

Respecto de los trabajos que realizaría la Comisión se establecía que debían apegarse en todo momento a los principios de imparcialidad, objetividad e

[53] Un problema con el número de los integrantes es que sus acuerdos se deben de tomar con unanimidad o por mayoría de votos por lo que su integración mínima debía de ser de 3 comisionados.
[54] Arteaga, Elisur, op. cit., p. 1226.
[55] Ibidem, p. 1230.

independencia (Regla 3), se encontraban limitados por los hechos consumados y eran determinados por el Pleno (Regla 5)

Para desarrollar su trabajo la Comisión investigadora debía elaborar un protocolo, informar al Pleno que contaba con la facultad de modificarlo en cualquier momento (Regla 11).

En la Constitución no se determina cuál debe ser la función del Pleno en relación con el seguimiento que debe hacerse respecto del funcionamiento de la comisión y la actuación de quienes la componen; debe entenderse que si tiene facultad para nombrar a sus integrantes, también la tiene para supervisar su actuación, removerlos, designar sustitutos e iniciar ante las instancias correspondientes los respectivos procesos de responsabilidad[56].

Respecto de los plazos se establecía que las autoridades relacionadas con la investigación tenían un plazo de treinta días para rendir un informe de los hechos (Regla 12).

La regla para la entrega de la información consistía en remitir foliada y, en su caso, certificada (Regla 15), en caso de la realización de entrevistas debían ser en español y de ser necesario se contaría con un intérprete, debiendo procurar dejar constancia en videograbación o grabación de voz (Regla16). En caso de comparecencia podía ser presentada por escrito, de ser vía entrevista se podría ir acompañado por un máximo de tres personas y las autoridades podrían solicitar la reserva de su identidad[57] (Regla 17).

El plazo establecido para la realización de la investigación era de seis meses y podía ser ampliado por el Pleno, todos los días y horas se consideraban como hábiles. (Reglas 5 y 10)

[56] Ibidem, p. 1244.
[57] No hay reglas específicas de reserva de identidad.

Respecto de la ampliación no existían reglas en el acuerdo, es decir, los ministros tenían plena libertad en determinar el plazo de la ampliación en su caso. No existen los supuestos ante los cuáles se podía determinar y quién lo podía solicitar. De una interpretación del texto del acuerdo se puede concluir que se analizaría la procedencia de la prórroga en el caso de que la Comisión investigadora no pudiera concluir su informe en el plazo establecido.

Respecto de los informes que podía presentar la Comisión se establecían dos tipos: informes mensuales, que debían ser presentados al Pleno para dar a conocer los avances de la investigación y, los informes especiales para hacer constar actividades u omisiones de las autoridades, servidores públicos o particulares en el transcurso de la investigación (Reglas 6 y 18).

El acuerdo otorgaba a la Comisión principalmente las siguientes facultades (Regla 7):

- Solicitar documentos e informes, independientemente de su naturaleza.
- Solicitar la colaboración de personas físicas o morales.
- Solicitar el apoyo técnico de especialistas.

Los acuerdos que emitiera la Comisión debían ser por unanimidad o mayoría de votos (Regla 8).

En el acuerdo no se establecía un número de integrantes de la Comisión, pero por el tipo de votación requerida se entendería que debía ser con un número impar de miembros.

Una vez que la Comisión concluía la investigación procedía la formulación de un informe preliminar a cargo de la Comisión, basada exclusivamente en la documentación del expediente con excepción de los hechos notorios (Regla 19).

El informe debía contener la descripción de los hechos, los elementos de convicción de la presunta violación grave y los nombres y cargos de las personas relacionadas con ellos, es importante destacar que en la redacción se establecía expresamente que no se podía adjudicar responsabilidades (Reglas 20 y 21).[58]

El informe debía ser presentado al Presidente de la Corte para que lo remitiera a un Ministro para la elaboración del dictamen, si en la Comisión había participado uno o más Ministros no era necesario turnarlo, ellos formulaban el dictamen (Regla 22).

El informe preliminar se remitía al órgano que había solicitado la investigación y a las autoridades vinculadas con los hechos, para que realizaran observaciones y aportaran los documentos de sustento, lo anterior en un plazo de 15 días (Regla23).

En el acuerdo no se encontraba regulado cómo se procesaría la información presentada por la autoridad que presentó la solicitud. Respecto de la información no se establecía si la Comisión o el ministro serían los encargados de valorar y en su caso incorporar al dictamen.

El dictamen debía pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación, si existió violación grave, las autoridades involucradas y las autoridades competentes (Regla 24).

Finalmente, el dictamen se sometía al Pleno y una vez aprobado, se remitía a las autoridades que solicitaron la investigación y, en su caso, a las autoridades competentes.

Conclusiones

La facultad de investigación fungía como una garantía constitucional, a cargo del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un medio excepcional,

[58] En la redacción no se encuentra la responsabilidad de las autoridades.

es decir, se activaba cuando los medios ordinarios para corregir las violaciones de derechos no eran suficientes.

Al tratarse de una garantía jurisdiccional a cargo del tribunal constitucional sus resoluciones deberían tener alcances para la reparación por la violación “grave” de derechos y, como consecuencia de la investigación, el establecimiento de responsabilidades de las autoridades.

Lo anterior no fue posible debido a la propia actuación de la corte que define a la facultad de investigación como una garantía constitucional formalmente judicial y materialmente administrativa. Se trata de resoluciones de la corte que no fueron vinculatorias, no se emitía una sentencia, siempre se estableció que no se trataba de un medio jurisdiccional, aunque su regulación se dio por medio de tesis y jurisprudencias, es decir, que se trata de actos no procesales que derivaron en criterios aplicables para la actuación del máximo tribunal.

Con la facultad de investigación la Corte tuvo una herramienta para la sanción y reparación de violaciones graves, pero a través de la interpretación y decisiones del alcance de dicha garantía constitucional se limitó su actuación a una simple investigación con peso moral.

Nunca se reconoció la legitimación de las personas para solicitar la investigación por parte de la Corte, fue con por la actuación de algunos ministros quienes hicieron suya la petición de las víctimas, que se realizó el estudio por parte del Pleno.

Es importante mencionar que durante los años que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo a cargo de la facultad de investigación multicitada no se emitió regulación secundaria alguna, sino que ésta se ejerció siguiendo criterios jurisprudenciales y, en los últimos años, conforme a un procedimiento establecido en un acuerdo general del Pleno, a saber, 16/2007.

Capítulo III

Casos en que se ejerció la facultad de investigación por la SCJN

Introducción

Antes de analizar las investigaciones que realizó el Pleno de la Corte es importante establecer los pasos que debían seguir sus integrantes para valorar los hechos y en su caso iniciar el procedimiento para valorar las posibles violaciones graves de garantías individuales.

Para el Ministro José Ramón Cossío existen dos momentos de la investigación, el primero para la determinación de la existencia de indicios suficientes para poder estar en aptitud de iniciar o no la facultad de investigación y el de la investigación propiamente dicha. Es decir, en la primera etapa se permite concluir que los hechos denunciados tienen una calificación tal que se consideran susceptibles de ser investigados, en esta etapa no se persigue dar por probados los hechos, se trata de determinar que es muy probable que se cometieron excesos y violaciones que ameriten un análisis más exhaustivo y puntual.[59]

El ministro Cossío proponía el siguiente procedimiento para iniciar o desechar la facultad de investigación.

Debe aplicarse a los medios de prueba el siguiente estándar:

- *Que los indicios estén plenamente acreditados (fiabilidad).*
- *Que concurra una pluralidad y variedad de indicios (cantidad).*
- *Que tengan relación con el hecho ilícito y su agente (pertinencia).*
- *Que tengan armonía y concordancia (coherencia).*
- *Que el enlace entre los indicios y los hechos constitutivos del ilícito se ajuste a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia (garantía bien fundada).*

[59] Cossío, José, La facultad de investigación de la suprema corte de justicia de la nación y el caso “Lydia Cacho”, en Góngora, Genera, y otros, Las costumbres del poder el caso Lydia Cacho. Porrúa, México, 2009. p.33

- *Que no existan contraindicios (no refutación).*
- *Debe tomarse en cuenta una garantía, es decir, un parámetro que permita determinar si los hechos sometidos a análisis tienen algún valor probatorio. En este caso, podrían utilizarse algunas reglas de valoración de la prueba del Código Federal de Procedimientos Penales.*
- *Por último, deben construirse con él las pruebas con que se cuente, una hipótesis en cualquiera de estos dos sentidos: los hechos son de tal naturaleza que merecen ser investigados o los hechos son de tal naturaleza que no ameritan mayor indagación. La hipótesis que se proponga debe pasar por el siguiente escrutinio:*
  - *¿se ha refutado?*
  - *¿Se han podido confirmar las hipótesis derivadas?*
  - *¿Se han eliminado hipótesis alternativas?*
  - *¿Es coherente?*
  - *¿Es simple?*[60]

Para José Ramón Cossío estamos frente a una violación grave de garantías individuales cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) una violación perpetrada por la autoridad estatal a las garantías individuales de un grupo de individuos; b) una violación a garantías individuales, sin atender al número de personas, sino a la manera sistemática en que éstas se realizan, es decir, mediante la existencia de un plan o intención específica de las autoridades, y c) una violación a garantías individuales de una persona en particular a través de una acción concretada de las autoridades estatales encaminada a romper con los principios del federalismo y división de poderes, rectores de todo sistema jurídico constitucional[61].

Es importante destacar el criterio del número de personas, pues en los casos que fueron del conocimiento de la Corte únicamente existe uno en el que se estableció que no fueron violados de manera grave los derechos de una periodista.

[60] Ibidem, p. 34.
[61] Ibidem, p. 34- 35.

De manera menos detallada la Corte fijó parámetros mínimos para iniciar el estudio y aceptar el desarrollo de una investigación.

> *1) La violación perpetrada por la autoridad estatal a las garantías individuales de un grupo de individuos;*
>
> *2) La violación a garantías individuales, sin atender al número de personas a las que se les profirió directamente tal violación, sino a la manera sistemática en que la violación se realizó, mediando la existencia de un plan o intención específica de las autoridades; y*
>
> *3) Una violación a garantías individuales de una persona en particular, a través de una acción concertada de las autoridades estatales, encaminada a romper los principios del federalismo, división de poderes, o estructura democrática, rectores de nuestro sistema jurídico constitucional.*
>
> *4) Hechos que, generalizados o no, por sí mismos impliquen una amenaza al orden social al estado de derecho, a la convivencia misma de la sociedad.*
>
> *Estrictamente vinculado con lo anterior, amén de que la Constitución expresamente no lo manifieste, está la cuestión de la probabilidad o presuntividad de los hechos graves.*

En un periodo de 14 años la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de investigación por violaciones graves en 5 casos:

a) El caso “Aguas Blancas”, solicitud 3/96;

b) El caso “Lydia Cacho”, solicitud 2/2006;

c) El caso “Atenco”, solicitud 3/2006;

d) El caso “Oaxaca”, solicitud 1/2007, y

e) El caso “Guardería ABC”, solicitud 1/2009.

A continuación, se analizarán las implicaciones que resultaron del ejercicio de la facultad de investigación:

Caso Aguas Blancas, Guerrero.

El 28 de junio de 1995, en el municipio de Coyuca de Benítez, Aguas Blancas, Guerrero, como resultado del actuar de fuerza de seguridad del estado (bajo el argumento de disolver una manifestación armada), fallecieron 17 campesinos y otros 23 resultaron heridos[62].

Se presentaron dos peticiones ante la Corte[63]:

1. La primera petición fue presentada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; y
2. Petición del Ejecutivo Federal.

Ante la primera solicitud la Suprema Corte se rehusó a intervenir con los siguientes argumentos:

a) Que dicho organismo no estaba legitimado para pedir su intervención, y

b) Que estimaba inoportuno intervenir cuando, en esos momentos, otro organismo, facultado constitucionalmente para hacerlo, ya lo estaba haciendo.

En el caso Aguas Blancas la solicitud que dio origen a la investigación de la SCJN fue presentada por el Secretario de Gobernación el 4 de marzo de 1996, en la propia solicitud se mencionaba la averiguación previa y la actuación de la CNDH. Es decir, que los medios ordinarios no dieron resultado para la reparación del daño y era necesaria la intervención de la Corte.

Por mayoría de diez votos la Corte resolvió ejercer la facultad para averiguar si los hechos suscitados en Aguas Blancas constituían una grave violación a alguna garantía individual. Se decidió designar a los Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios, para la práctica de la investigación[64].

---

[62] Morineau, Marta, "Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXX, No. 89, México, UNAM, mayo-agosto 1997, pp. 803-810.

[63] Ibidem, pp. 806-807.

[64] El Ministro Aguirre Anguiano emitió un voto particular con los siguientes argumentos: Ni la constitución ni la Ley Orgánica confieren a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades coercitivas, para que, si determina la existencia de alguna

En este caso la CNDH formuló la recomendación 104/95[65] en la cual señalaba que, el gobernador del estado de Guerrero debía designar a un fiscal especial, que subsanara procesal y ministerialmente los errores y deficiencias de la indagatoria, ejercitando acción penal contra los presuntos responsables, se suspendiera en sus funciones al Secretario General de Gobierno; se destituyera al Procurador General de Justicia del Estado y a 18 servidores públicos más, y se instruyera a las autoridades sanitarias se continuara atendiendo a los heridos.

Teniendo en cuenta las diversas actuaciones realizadas por la CNDH y las autoridades locales, se reconoció que, no obstante la intervención de la Comisión y las tareas desempeñadas por la Fiscalía Especial, que han llevado a la consignación y sujeción a proceso de 43 personas como probables responsables de los delitos de homicidio, lesiones, abuso de autoridad, ejercicio indebido y abandono de la función pública, la sociedad se mantiene consternada por los hechos ocurridos en Aguas Blancas.

El pleno de la Corte estableció como responsables de las violaciones graves los siguientes funcionarios: el gobernador con licencia el ex-secretario general de Gobierno, el ex-procurador general de Justicia, ex-primer subprocurador de Justicia; ex-director de la Policía Judicial; ex-subsecretario de Protección y Tránsito; ex-fiscal especial, y el ex-director general de Gobernación del Estado de Guerrero.

Relevancia del caso

En el caso aguas blancas la corte definió el contenido del concepto de violaciones graves como requisito para la procedencia de la facultad de investigación. También

irregularidad o la necesaria realización de actuaciones por parte de las autoridades competentes, las obligue a cumplir con sus determinaciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ni debe quedar como una simple autoridad emisora de recomendaciones fundadas sólo en una fuerza moral y sus resoluciones sujetas al arbitrio de sus destinatarios; esto es contrario a la esencia misma de ese tribunal como guardián de la Constitución; y revela la urgencia de una regulación específica del precepto constitucional. Voto particular que formula el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en la resolución de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis, recaída a la "solicitud 3/96, relativa a la petición del Presidente de los Estados U nidos 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".

[65] La Recomendación 104/95 fue enviada al gobernador el 14 de agosto de 1995, puede ser consultada en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1995/Rec_1995_104.pdf

se determinó la discrecionalidad por la Corte mediante la solicitud de las autoridades facultadas en términos del artículo 97 constitucional.

La facultad para presentar solicitudes fue una constante por parte de la Corte, en algunos casos fue necesario que alguno de los ministros en ejercicio de sus facultades pudiera presentar la solicitud con los argumentos antes presentados por un ente no autorizado, en otras palabras, se definió cuándo estaba obligada a intervenir la Corte.

Se realizaron valoraciones de la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que a juicio del Ejecutivo no fue suficiente, la actuación de la Corte era para que se pudiera considerar que la actuación del Estado reparaba el daño.

Se realizaron señalamientos directos de autoridades responsables, incluidas el Gobernador del estado de Guerrero. El pleno de la Corte modificó posteriormente su criterio en los casos Atenco y guardería ABC en donde consideró que los altos funcionarios no son responsables.

Caso Lydia Cacho Ribeiro

El 22 de febrero de 2006, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores solicitaron a la Corte ejercer su facultad de investigación, por la grabación difundida en diversos medios de comunicación en donde se observa la interferencia del Gobernador del estado de Puebla para perjudicar arbitrariamente a la periodista Lydia Cacho.

La Corte al aceptar el inicio del ejercicio de la facultad de investigación determinó que el objeto sería averiguar la existencia o no de un posible acuerdo de autoridades de Puebla y Quintana Roo, para violar derechos fundamentales de la periodista, es decir, que la corte debía analizar si la afectación a una sola persona podía encuadrar

en el concepto de violación grave, por la actuación de las autoridades no por la calidad del sujeto afectado.

Se estableció que el objetivo de la indagatoria sería el de averiguar la existencia o no de un posible concierto de autoridades de los estados de Puebla y Quintana Roo, para violar derechos fundamentales de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro, y en su caso, la existencia de hechos o situaciones diversas que pudieran constituir violaciones graves de garantías individuales.

La discusión principal en el caso Lydia Cacho fue el valor que se podía otorgar a la grabación telefónica, que fue el indicio para aceptar realizar la investigación. La Corte tuvo diversos momentos en los que se pronunció sobre su actuación, o la de la comisión investigadora, respeto de la grabación:

En la presentación del informe preliminar de la comisión investigadora, el pleno instruyó que debía investigar con base en la grabación.

En la resolución del dictamen la Corte desacreditó la grabación, por considerar que se trataba de una prueba inconstitucional, en otras palabras, se consideró que al tener un origen ilícito no podía ser valorada por el pleno.

El pleno de la Corte estableció que, con base en las pruebas no se acreditaban las violaciones graves: “No se probó, para los efectos del párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la existencia de violaciones graves de las garantías individuales de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro, con motivo del proceso penal seguido en su contra”[66].

Importancia del caso

En el desarrollo de la investigación del caso Lydia Cacho la Corte decidió regular las actuaciones de la comisión encargada de realizar las investigaciones de los

[66] Los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza se manifestaron en el sentido de que sí se probó la existencia de dichas violaciones.

hechos presuntamente violatorios de derechos fundamentales de manera grave, para lo cual emitió el acuerdo General Número 16/2007.

En este caso, la actuación de la Corte fue similar a la de un tribunal especial porque durante el desarrollo del caso se establecieron reglas para interpretar la actuación de las comisiones de investigación de manera general, esto es, fueron expedidas para resolver el caso.

Fue el único caso que conoció la Corte por una posible afectación de manera individual, en todos los demás la investigación se desarrolló por violaciones que afectaron a un conjunto de individuos o a la sociedad en general.

Atenco

El 9 de agosto de 2006, se presentó la solicitud por Bárbara Zamora López y otros, como representantes legales de ciudadanos agraviados, respecto de los hechos acaecidos los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, el presidente de la SCJN determinó que carecían de legitimación para solicitar la investigación.

Por lo anterior, el ministro Genaro David Góngora Pimentel hizo suya la petición de ejercicio de la facultad de investigación, al considerar que los elementos aportados presentaban indicios de que los hechos podían constituir violaciones graves.

Los hechos fueron resultado de un desalojo de floricultores el 3 de mayo, originando un enfrentamiento con fuerza policiacas, Federales y locales. Dentro de los hechos ocurrieron detenciones, 200 personas con extrema violencia institucional, de las cuales 189 fueron recluidas en el Penal de Santiaguito, y la policía asesinó de un disparo a un joven de 14 años de edad.

El Pleno de la Corte estableció que la investigación no se centraría en si existieron o no las violaciones graves, pues se tenían por ciertas[67], sino que la comisión de investigación debía investigar el por qué se dieron las violaciones, que autoridades dieron las órdenes y establecer si atendían a una estrategia o fueron resultado de una deficiente capacitación de los cuerpos policiacos.

En el caso Atenco, la Corte cambió de criterio respecto de las implicaciones de la facultad de investigación y la reparación del daño, en un principio se dijo que se harían llegar a las autoridades competentes las formas de reparación, para posteriormente y con base en un acuerdo de la Corte limitar los alcances de una garantía constitucional, pues se contravenían las reglas 5 y 21 acuerdo general 16/2007, en otras palabras se dio una interpretación restrictiva al alcance de una facultad de la corte interpretando la Constitución con un acuerdo general.

En este caso, la Corte consideró que con las violaciones se evidenciaba la omisión legislativa al no encontrarse en la normatividad la definición y límites establecidos para el uso de la fuerza pública, y en el ámbito administrativo la ausencia de lineamientos para el correcto desempeño de la función policial, principalmente en el tema de detenciones.

Se consideró que los hechos resultaron violatorios de los siguientes derechos, derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, a la libertad sexual, a la no discriminación por género, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad personal, al debido proceso, el derecho al trato digno de los detenidos y el derecho a la justicia.

Resultando responsables mandos policiacos, principalmente mandos medios y personal operativo que participaron en los hechos[68]. No se pudo demostrar la existencia de instrucciones para agredir (física, psicológica o sexualmente) a los

[67] Es importante destacar que la actuación de la CNDH resultó relevante para acreditar las violaciones ocurridas los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, expediente 2006/2109/2/Q.
[68] Entre ellos al Jefe de Turno del Grupo de Fuerzas de Apoyo y reacción de Chalco, Policía adscrito a las Fuerzas de Apoyo y Reacción en la región Volcanes, ambas de la Agencia de Seguridad en el Estado de México, y el Director General de Seguridad Pública del Municipio de Texcoco. Igualmente, señaló la participación directa de comandantes y miembros policiacos tanto de la Policía Federal Preventiva, como de la Agencia Estatal y de la Policía Municipal de Texcoco.

manifestantes, demostrando únicamente que con la actuación las autoridades permitieron excesos de violencia por parte de los cuerpos policiacos en respuesta a los manifestantes, y no se realizaron acciones para inhibir los abusos.

Trascendencia del caso

Resultó relevante la visión de no realizar indagatorias para demostrar las violaciones graves pues en los hechos se encontraban comprobados los excesos en la actuación de los cuerpos policiacos, principalmente por la actuación de la CNDH.

La Corte mantuvo su criterio respecto de los poderes facultados para solicitar el ejercicio de su facultad de investigación por lo que fue necesario la apropiación del caso por parte de uno de los ministros, para poder iniciar la actuación, es decir, el ejercicio de la facultad obedeció a la sensibilidad política de unos de los miembros del Pleno.

Respecto de las autoridades responsables, se advierte que la mayoría de los ministros decidieron limitar la responsabilidad de los hechos en mandos medios y personal operativo, acotando la fuerza y trascendencia del caso.

Se perdió una oportunidad de establecer mecanismos de reparación para las víctimas con base en un acuerdo general, siendo uno de los problemas de la facultad de investigación, el límite de sus resultados.

En el tema de los abusos sexuales cometidos por las fuerza policiacas se dijo que, teniendo en consideración que las investigaciones iniciadas para el esclarecimiento de los hechos presuntamente constitutivos de ilícitos relacionados con ataques a la libertad sexual no han concluido; no es el caso que este Tribunal se pronuncie acerca de su legalidad, pero no por ello puede dejar de advertir y señalar lo que

aquí se ha venido apuntando en el sentido de que se advierten importantes carencias en la integración de las mismas[69].

Oaxaca

La solicitud fue presentada por el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 29 marzo de 2007, para investigar los hechos ocurridos en Oaxaca,[70] en ejercicio de sus facultades el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar el expediente de la solicitud hecha por la Cámara de Diputados con el número 1/2007.

Se solicitó el ejercicio de la facultad de investigación por violaciones continuas a los habitantes de Oaxaca y por los actos realizados por autoridades policiacas federales, estatales y municipales, con similitud al caso Atenco, para establecer los criterios para el uso de la fuerza pública.

En la presentación de la investigación el ministro ponente señaló que lo que comenzó siendo un plantón con motivo de una exigencia magisterial, terminó siendo un movimiento social que provocó un desorden generalizado que se prolongó por un tiempo significativo y expresó que los hechos antes mencionados impidieron que las personas gozaran de sus derechos, toda vez que no podían transitar libremente

[69] El caso llegó hasta la instancia interamericana, la facultad de investigación no brindó en su momento una correcta investigación y sanción por las conductas realizadas por las fuerzas policiacas, en el informe No. 74/15 la Comisión Interamericana recomendó al Estado mexicano: 1. Disponer una reparación integral a favor de Mariana Selvas Gómez, Georgina Edith Rosales Gutiérrez, María Patricia Romero Hernández, Norma Aidé Jiménez Osorio, Claudia Hernández Martínez, Bárbara Italia Méndez Moreno, Ana María Velasco Rodríguez, Yolanda Muñoz Diosdada, Cristina Sánchez Hernández, Patricia Torres Linares y Suhelen Gabriela Cuevas Jaramillo, por las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe. Esta reparación debe incluir tanto el aspecto material como moral.
2. Brindar de forma gratuita, inmediata y por el tiempo que sea necesario, el tratamiento médico y psicológico o psiquiátrico, según corresponda, a las víctimas del presente caso que así lo soliciten y de manera concertada con ellas.
3. Continuar investigando de manera efectiva, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable, con el objeto de esclarecer en forma integral los hechos violatorios de la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos e identificar y sancionar los distintos grados de responsabilidad, desde la autoría material hasta posibles autorías intelectuales y otras formas de responsabilidad, incluyendo aquellas derivadas de la cadena de mando, de las distintas formas de participación de diversos cuerpos de seguridad tanto de nivel estatal como federal, así como de posibles actos de encubrimiento u omisión. Asimismo, en el marco del cumplimiento de esta recomendación el Estado deberá evitar cualquier forma de revictimización y asegurar que la calificación jurídica de los hechos sea conforme a los estándares descritos en el presente informe. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12846FondoEs.pdf
https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45319762

[70] Solicitud 1/2007 para investigar respecto de los hechos acaecidos en el Estado de Oaxaca fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, lunes 15 de octubre de 2007.

por las calles ni acudir a sus centros de trabajo, coartándose sus libertades de tránsito, comercio y trabajo[71].

En este caso se dio una ampliación de los hechos materia de la investigación, en un inicio era de mayo de 2006 a enero de 2007, posteriormente abarcó hasta el mes de octubre de 2007 por nuevos acontecimientos que guardaban relación con la problemática en Oaxaca.

Como resultado de la investigación, la Corte consideró que por las omisiones de las autoridades no se había evitado el desorden generalizado y que produjo la afectación de los derechos fundamentales[72].

Una parte importante del análisis de los derechos fundamentales afectados fue el derecho a la educación, el Pleno estableció que durante un periodo de tiempo se anuló por completo el derecho de los niños y jóvenes a la educación.

Las garantías individuales (derechos fundamentales) que se violaron fueron el derecho a la vida, derecho de acceso a la justicia, derecho a la integridad personal, garantía de libertad de trabajo, garantía de la libertad de tránsito, garantía a la educación, libertad de pensamiento y expresión, derecho a la propiedad y posesión, derecho a la paz y derecho a la información.

Respecto de las autoridades responsables el Pleno determinó que participaron el Director General de Seguridad Pública del Estado, los comandantes de la policía preventiva del Estado de Oaxaca que se encontraban al mando de cada uno de los grupos que pretendieron realizar el desalojo y destacando el Gobernador del Estado de Oaxaca, al considerar su nivel como mando supremo de la Policía y ser el encargado de implementar medidas necesarias para solucionar el conflicto.

---

[71] Crónicas del Pleno y de las Salas "Crónica de la facultad de investigación 1/2007, Investigación de posibles violaciones graves a los derechos humanos, Caso Oaxaca". https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cronicas_pleno_salas/documento/2016-11/cr-caso-oaxaca_0.pdf

[72] Los derechos afectados fueron vida, integridad personal, acceso a la justicia, libertad de comercio, de tránsito, de pensamiento, expresión e información, a la educación y el derecho a la paz social, a la convivencia armoniosa, al disfrute pleno de la propiedad privada.

Se estableció que no fueron responsables de los hechos el jefe del Estado Mayor y al coordinador de las fuerzas federales de apoyo.

Relevancia del Caso

En el caso de Oaxaca la Corte pudo probar que las violaciones se dieron en un lapso largo, siendo el único caso en el que los hechos se presentaron en un periodo de meses que trastornaron la vida de una comunidad y que implicaron la disminución de algunos derechos fundamentales, es decir, se comprobó la existencia de un desorden generalizado.

Al igual que con el caso anterior con la investigación de la Corte se evidenció que las autoridades tanto locales como federales no se encontraban capacitadas para el uso de la fuerza pública, ya que se dio de manera excesiva. No fue una visión uniforme ya que el ministro Aguirre Anguiano consideró que el uso de la fuerza pública primero fue legítimo, luego, los decesos ocurridos no se le atribuyen a ninguna autoridad y los probables excesos físicos fueron producto de la violencia con que actuaron los inconformes.[73]

Una visión opuesta fue la del ministro Valls que recalcó que la fuerza pública no se usó bajo parámetros de proporcionalidad, racionalidad y humanidad.[74] La actuación de la autoridad no podía ser un solo reflejo a los actos de los inconformes debía apegarse a parámetros legales.

La Corte estableció el vínculo entre el número de afectados y la violación de derechos fundamentales, ya que las violaciones habían afectado la vida de la comunidad y se causó conmoción social.

[73] Crónicas del Pleno y de las Salas "Crónica de la facultad de investigación 1/2007, Investigación de posibles violaciones graves a los derechos humanos, Caso Oaxaca" p. 22.
[74] Ibidem, p.28

En contraste con el caso Atenco la responsabilidad si recayó en el titular del ejecutivo local, por su omisión para realizar acciones para restablecer el orden y también por su papel como responsable en la ineficiente actuación de los cuerpos policiacos en los operativos realizados[75].

Caso guardería ABC

La solicitud fue presentada por la Mesa Directiva de la Comisión [76]permanente del Congreso de la Unión, el 2 de julio de 2009, por los hechos acontecidos en la guardería subrogada del IMSS, guardería ABC, en Hermosillo, Sonora, además la Corte recibió escrito por parte de los padres de niños afectados.

Se trata del segundo caso en que, ante un desechamiento por parte de la Corte, por tratarse de sujetos sin legitimidad, nuevamente un Ministro hizo suya la solicitud, siendo el Ministro Sergio A. Valls Hernández quien presentó la solicitud.

Los hechos del caso fueron el incendio de la bodega arrendada por la Secretaría de Hacienda del estado de Sonora, que se propagó a la guardería ABC, subrogada por el IMSS, con el lamentable fallecimiento de cuarenta y nueve menores de edad, así como lesiones a un número indeterminado de personas.

La investigación se centró en evaluar las omisiones de la autoridades estatales, federales y municipales que permitieron la operación de la guardería sin que aparentemente cumplieran con los requisitos normativos en materia de seguridad y protección civil, evaluado si existía un desorden generalizado en el otorgamiento de los contratos, operación y vigilancia de las guarderías subrogadas.

En el tema del desorden generalizado el otorgamiento operación y vigencia de las guarderías subrogadas la Corte consideró que no se acreditaba.

[75] Algunos ministros consideraron que se debió establecer responsabilidades a las autoridades federales que participaron en los operativos.
[76] Se consideró que no era una autoridad facultada para solicitar el ejercicio de la facultad de investigación, es decir no era la Cámara la que realizaba la solicitud ante la Corte.

El pleno consideró que se dieron violaciones graves a los derechos fundamentales de los de derechos del niño y el principio de interés superior, el derecho a la protección de la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la seguridad social y el derecho a la salud.

La discusión principal se presentó en el tema del nivel de autoridad que se podía imputar responsabilidad[77], ya que habían sido señaladas como involucradas por la comisión investigadora, pero no fueron consideradas responsables a consideración del Pleno.

Se consideraron exentos de responsabilidad el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Juan Molinar Horcasitas, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Daniel Karam Toumeh, el Gobernador del estado de Sonora y el Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora.

Trascendencia del caso.

Se trató del último caso que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de su facultad de investigación por violaciones graves a derechos fundamentales.

El caso de la guardería ABC puso en el centro de la discusión el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El Pleno sostuvo que el caso afectó de manera severa la vida, el orden público y la paz social.

La Corte en su resolución sugirió la implementación de acciones para subsanar las violaciones cometidas a las víctimas del incendio, lo que representó un avance en las formas de reparación del daño.

[77] La Corte determinó como responsables el Delegado Estatal y la Titular del Departamento Delegacional de Guarderías, del IMSS en Sonora, y las autoridades estatales, el Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil, el Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda, el Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda, el Director de Inspección y Vigilancia Municipal, el Director de la Unidad Municipal de Protección Civil.

Hasta el último caso que investigó la Corte en la discusión del caso ABC los ministros analizaron la naturaleza jurídica de la facultad, siendo un punto de discusión en el proyecto presentado por el ministro Zaldívar, estableciendo que se trataba de una función de ombudsman supremo, la cual dota de autoridad política y moral, entendida en relación a la tutela que se ejerce como Tribunal Constitucional respecto a valores y principios que establece la Constitución, sobre todo en cuanto a los derechos fundamentales[78].

Conclusiones

Resumen de las actuaciones de la Corte

Caso	Solicitante	Violaciones graves
Aguas blancas	Poder Ejecutivo	Sí
Lydia Cacho	Cámara de Diputados	No
Atenco	Ministro	Sí
Oaxaca	Cámara de	Sí
ABC	Ministro	Sí

En la mayoría de los casos se estableció por parte de la Corte que se acreditaban las violaciones graves a los derechos fundamentales, pero como se puede observar el hecho de declarar la existencia de violaciones graves no implicó la visión de justicia por los afectados.

A partir del caso Lydia Cacho, la Corte emitió las únicas reglas para su ejercicio hasta ese entonces. Sin embargo, debe destacarse que las reglas fueron emitidas para ser aplicadas en el mismo caso, es decir, *ah doc*, lo que no genera seguridad jurídica en la investigación ya que, con ello se evidenciaba que en cualquier momento podía ser cambiadas nuevamente dichas reglas.

[78] Crónicas del Pleno y las Salas. CRÓNICA DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2009, Caso Guardería ABC, p. 8. El ministro Cossío define los alcances de la facultad de investigación, que es de carácter indagatorio, excepcional y no jurisdiccional, que tiene como finalidad que la SCJN determine si algún hecho hechos han probado violaciones de garantías individuales y, en su caso, si éstos fueron o no graves. P.31

Respecto de los alcances se presentaron dos problemáticas, el grado de responsabilidad y la reparación del daño. Los resultados de las investigaciones tuvieron en su mayoría como responsables a funcionarios de nivel medio superior, lo que dificulta la visión de una correcta impartición de justicia y la falta de medidas de reparación del daño. Por otro lado, fue la propia Corte quien limitó el alcance de las posibles medidas de reparación, pues en apego a un acuerdo general emitido por los ministros en el desarrollo del caso de Lydia Cacho, no se pudieron establecer medidas de reparación.

Lo anterior fue una interpretación restrictiva de los alcances de la facultad otorgada por el artículo 97 constitucional, se trató de un acuerdo que en ejercicio de sus facultades la Corte podía modificar. Es decir, que en su actuación la Corte centró su facultad regulatoria en la actuación de la Comisión investigadora.

Otra problemática de la facultad de investigación, además de la jurídica, radicó en sus repercusiones políticas que, en palabras del Ministro Góngora: se ha planteado por diversos sectores la conveniencia de eliminar dicha garantía constitucional, principalmente, por la gran carga de y las consecuencias políticas negativas que su ejercicio pudiera generar a la SCJN[79].

[79] Góngora, Genaro, *Sobre la desaparición de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* en Góngora, Genaro y otros, *Las costumbres del Poder. El caso Lydia Cacho,* México, Porrúa, 2009. P. 51.

Capítulo IV

Marco jurídico nacional vigente de la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos

A continuación, se expondrá el marco jurídico nacional vigente aplicable a la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos. Enseguida, se destacarán las principales diferencias entre la regulación existente antes de la reforma constitucional de 2011 y la actual, con el fin de identificar algunos de los cambios sustanciales en el alcance de esta herramienta, las debilidades u omisiones persistentes y ventajas.

De acuerdo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el artículo 102 constitucional, apartado B quedó redactado en el siguiente sentido por cuanto hace a la facultad que nos ocupa:

> *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*.[80]

Para efectos del presente análisis, también cabe citar lo establecido en los artículos transitorios de dicha reforma, en relación con el ejercicio de la facultad de investigación que nos ocupa:

> ***Sexto.*** *Los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión.*

[80] http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?IdOrd=130&IdRef=243&IdPrev=0

[…]

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

El 29 de enero de 2016, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma al apartado B, párrafo décimo primero del artículo 102 constitucional que consistió en la sustitución de la siguiente línea "el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas" por "los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas"[81], esto en razón del cambio de naturaleza jurídica del entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

La redacción vigente del párrafo décimo primero del apartado B del artículo 102 constitucional[82] es la siguiente:

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, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

En términos del Octavo transitorio de la reforma constitucional de 2011, el Congreso de la Unión debía adecuar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia del Decreto de reforma.

A partir de 2011, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha tenido 10 reformas, de las cuales sólo una[83] se refiere a la nueva atribución de dicha

[81] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2018-08/CPEUM_27082018.pdf

[82] https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2018-08/CPEUM_27082018.pdf

[83] Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2012, mediante el cual se adicionó la fracción XV al artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quedando en el siguiente tenor:

"*La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*

comisión para realizar investigaciones de violaciones graves de derechos humanos. La reforma consistió en adicionar al artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la fracción XV que establece:

> *ARTICULO 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*
> *[…]*
> *XV.- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y*

Conforme a lo anterior, en relación con la nueva atribución de investigación de violaciones graves de derechos humanos otorgada desde la norma constitucional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podemos observar que, la adecuación a la norma secundaria únicamente replicó lo establecido en el apartado B del artículo 102 constitucional, esto es, que se trata de una atribución de la Comisión y qué existen dos formas de dar inicio a este tipo de investigación: i) cuando la Comisión así lo juzgue conveniente, o bien, ii) lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado (en este caso ya se encuentra contemplado en el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal) o las legislaturas de las entidades federativas.

No hay otra disposición que regule cuestiones específicas para el ejercicio de esta atribución, como podría ser el procedimiento para integrar la investigación, los servidores públicos responsables, la formulación de conclusiones, el alcance de las recomendaciones en esa materia, es decir, en la normativa que rige la actuación de la CNDH, no existe una regulación diferenciada o especial para el caso de investigaciones por violaciones graves a derechos humanos.

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

Entonces, ¿cómo ejerce o ejercería la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esta atribución? Entre el 2012 y 2019, la Comisión ha emitido 20 recomendaciones que derivaron de investigaciones por violaciones graves a derechos humanos.

NÚMERO	AÑO	ASUNTO	AUTORIDAD	FORMA DE INICIO
17 VG	2019	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica y a la libertad personal por la detención arbitraria de V1, V3, V4, V5, V8, V9, V14, V15 y V18; a la seguridad e integridad personal por actos de tortura, en agravio de V3, V4, V5, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V18 y V19; a la seguridad e integridad personal por tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en agravio de V7 y V17; a la seguridad personal e integridad sexual por actos de tortura y violencia sexual en agravio de V1, V2	Fiscalía General del Estado de Aguascalientes	De oficio Denuncia en medios de comunicación
29	2018	Sobre el caso de violaciones a	Secretaria de Marina,	Petición de parte

		derechos humanos por la detención arbitraria, retención ilegal y actos de tortura en agravio de 17 víctimas; violencia sexual en contra de 11 víctimas; cateo ilegal en contra de 1 víctima, a la privacidad en contra de 5 víctimas, cometidos por personal naval, y de acceso a la justicia, en agravio de 17 víctimas, en 5 estados de la República Mexicana.	Procuraduría General de la República.	
16 VG	2018	Sobre el caso de violaciones graves a los derechos humanos de 9 personas por la detención arbitraria, retención ilegal y actos de tortura por parte de elementos militares; 2 de las víctimas por actos de violencia sexual y 4 que tenían la calidad de militares al momento de los hechos. Así como por la violación del derecho de acceso a la justicia, por	Secretaría de la Defensa Nacional, Subprocuradurí a Jurídica y de Asuntos Internacionales, Procuraduría General de la República	Petición de parte

		hechos ocurridos en los estados de Chiapas, Durango, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas.		
15 VG	2018	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos con motivo de los hechos ocurridos los días 26 y 27 de septiembre de 2014, en Iguala, Guerrero	Presidencia de la República, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de la Función Pública, Subprocuradurí a Jurídica y de Asuntos Internacionales, Comisión Nacional de Seguridad, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Gobierno del Estado de Guerrero, Fiscalía General del Estado de Guerrero, Secretaría de Salud del Estado de Guerrero, H. Congreso del Estado de Guerrero, Presidencial Municipal del Iguala de la	Oficio

			Independencia, Guerrero, Presidencia Municipal de Cocula, Guerrero, Gobierno del Estado de México	
14 VG	2018	Sobre violaciones graves a los derechos humanos en agravio de 536 personas víctimas de delito, entre ellas niñas, niños y adolescentes, en situación de extrema vulnerabilidad, que fueron localizados en una Casa Hogar en Zamora, Michoacán.	Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Gobierno del estado de Michoacán, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión ejecutiva de atención a Víctimas, Dirección General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Gobierno de Baja California, Gobierno de Coahuila de Zaragoza, Gobierno de Durango, Gobierno de México, Gobierno de Guanajuato, Gobierno de Guerrero, Gobierno de Jalisco, Gobierno de Morelos, Gobierno de Nayarit, Gobierno de Puebla, Gobierno de	De oficio Medios de comunicación

			Querétaro, Gobierno de Sinaloa, Gobierno de Tabasco, Gobierno de Tamaulipas. Presidencia municipal de Zamora, Michoacán	
13 VG	2018	Sobre las violaciones graves a derechos humanos en los casos de tortura, detenciones arbitrarias y cateos ilegales en la Ciudad de México y en los Estados de Michoacán, Estado de México, Sinaloa, Puebla, Guerrero y Jalisco.	Comisión Nacional de Seguridad, Subprocuradurí a Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla	Petición de parte
12 VG	2018	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por la ejecución arbitraria de v13 y v14, el trato cruel cometido en agravio de 10 personas incluidos 2 menores de edad, la retención ilegal de 9 adultos y 4 infantes, la indebida procuración de justicia por la irregular	Secretaría de la Defensa Nacional, Subprocuradurí a Jurídica y de Asuntos Internacionales, Dirección General de Petróleos Mexicanos, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, Fiscalía General del Estado de Puebla, Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del	4 quejas recibidas y un expediente de queja iniciado de oficio

		integración de diversas indagatorias y la no preservación del lugar de los hechos ocurridos el 3 de mayo de 2017, en Palmarito Tochapan, municipio de Quecholac, Puebla.	Estado de Puebla.	
11 VG	2018	Sobre violaciones graves a los derechos humanos por la detención arbitraria y desaparición forzada de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 y cateo ilegal de V2, V3 y V4, en Sabinas Hidalgo, Nuevo León, en Nuevo Laredo y Matamoros, Tamaulipas.	Secretaría de Marina, Fiscalía General del Justicia del Estado de Nuevo León.	Petición de parte
10 VG	2018	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por los hechos acontecidos del 18 al 20 de marzo de 2011, en el municipio de Allende, Coahuila, así como por las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas cometidas con	Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Coahuila, Fiscalía General del Estado de Coahuila y Presidencia Municipal de Allende, Coahuila	Atracción

		posterioridad a dicho evento		
9 VG	2017	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos de menores de edad en el Estado de Sonora, durante el periodo comprendido entre los años de 2009 a 2015.	Gobierno Constitucional del Estado de Sonora, Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Fiscalía General del Estado de Sonora, Presidencia Municipal de Hermosillo, Sonora.	De oficio - Recibió quejas - Exhorto
8 VG	2017	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos a la seguridad ciudadana y de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de las 49 personas halladas sin vida en el Municipio de Cadereyta, Nuevo León.	Subprocuradurí a Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Nuevo León, Gobierno del Estado de Tamaulipas	De oficio Medios de comunicación
7 VG	2017	Sobre violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el	Gobierno del estado de Oaxaca, Comisión Nacional de Seguridad, Subprocuradurí a Jurídica y de Asuntos Internacionales en suplencia de la Procuraduría General de la República,	De oficio

		estado de Oaxaca.	Fiscalía General del Estado de Oaxaca.	
6 VG	2017	Sobre la investigación de violaciones graves a Derechos Humanos por la detención arbitraria y desaparición forzada de V1, V2 y V3, y la retención ilegal de MV, en el municipio de Papantla, Veracruz.	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz, Fiscalía General del Estado de Veracruz, Presidencia municipal de Papantla, Veracruz	Facultad de atracción De oficio
5 VG	2017	Sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos, por la detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de V1, V2, V3, V4 y MV, ocurridas el 11 de enero de 2016, en el Municipio de Tierra Blanca Veracruz.	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz	Facultad de atracción De oficio
4 VG	2016	Sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22	Comisión Nacional de Seguridad, Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.	De oficio

		civiles y la privación de la vida de 4 civiles; la tortura de dos personas detenidas; el trato cruel, inhumano y degradante en perjuicio de una persona detenida y la manipulación del lugar de los hechos, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2015 en el "Rancho del Sol", Municipio de Tanhuato, Michoacán.		
3 VG	2015	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de V44, V45, V46, V47 y V52, así como la ejecución extrajudicial de V49, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán.	Secretaría de la Defensa Nacional. Comisión Nacional de Seguridad. Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán. Presidencia Municipal de Apatzingán de la Constitución, Michoacán.	Petición de parte Organismo local remitió al nacional por incompetencia
51	2014	Sobre los hechos ocurridos el 30	Secretaría de la Defensa	De oficio

		de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro limón, municipio de Tlatlaya, estado de México.	Nacional, Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de México	
2 VG	2014	Sobre la Investigación de Violaciones Graves a los Derechos Humanos iniciada con motivo de los Hechos ocurridos el 9 de julio de 2014, en el Municipio de Ocoyucan, Puebla.	Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.	Facultad de atracción
80	2013	Caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.	Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de Tamaulipas.	De oficio Medios de comunicación
1 VG	2012	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, Guerrero	Secretaría de Seguridad Pública Federal, Gobierno Constitucional del estado de Guerrero, Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero	De oficio

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves

Las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos emitidas por la Comisión permiten advertir la forma en que dicho órgano ejerce la atribución para investigar este tipo de hechos.

En las 20 Recomendaciones por violaciones graves emitidas de 2012 a 2019, se cita el siguiente fundamento: artículos 1º, 3º, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 del Reglamento Interno.

Cabe mencionar que, sólo en 3[84] de las 20 Recomendaciones emitidas por violaciones graves a derechos humanos se cita como fundamento la fracción XV del artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que trata expresamente sobre la atribución para investigar violaciones graves a derechos humanos. No es evidente la razón por la que en unos casos se invoca esta atribución y en otros no.

Marco normativo

A continuación, se realizará una breve descripción del contenido del marco normativo citado en las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En primer lugar, nos referiremos a las disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El artículo 1° establece la materia que regula la norma, en este caso, derechos humanos y dispone que el ámbito de aplicación territorial es nacional, y que el

[84] Recomendación número 2VG/2014 del 11 de septiembre de 2014, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos iniciada con motivo de los hechos ocurridos el 9 de julio de 2014, en el municipio de Ocoyucan, Puebla; Recomendación 5VG/2017 del 19 de julio de 2017, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por la detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de V1, V2, V3, V4 y MV, ocurridas el 11 de enero de 2016, en el municipio de Tierra Blanca, Veracruz, y Recomendación 6VG/2017, del 29 de septiembre de 2017, sobre la investigación de violaciones graves a derechos humanos por la detención arbitraria y desaparición forzada de V1, V2 y V3, y la retención ilegal de MV, en el municipio de Papantla, Veracruz.

ámbito de aplicación personal comprende a mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país.

> *Artículo 1o.- Esta ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de Derechos Humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado "B" del artículo 102 constitucional.*

El artículo 3 de la Ley de la Comisión distribuye la competencia para conocer sobre violaciones a derechos humanos entre la Comisión Nacional y sus homólogas en los estados de la república, en función de la adscripción federal o estatal de las autoridades imputadas. Antes de mencionar esta división de competencias, cabe destacar que este artículo excluye de esta normativa los casos relacionados con el Poder Judicial de la Federación.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando: i) las autoridades y servidores públicos imputados sean de carácter federal, o ii) estén involucradas autoridades y servidores públicos tanto de carácter federal como estatal o municipal.

Si las autoridades y servidores públicos imputados son 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 que la Comisión Nacional atraiga una queja por omisión o inactividad del organismo estatal conforme al artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El artículo 6 de la Ley en cita establece las atribuciones de la Comisión Nacional en relación con las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos. Dispone que la Comisión tiene atribuciones para recibir quejas en esta materia y para conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, esas presuntas violaciones de

derechos humanos. También describe de forma más precisa cuáles son los supuestos en que tiene competencia:

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

Finalmente, este artículo también contiene el alcance de la atribución de la Comisión Nacional: Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 15 otorga al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la atribución y obligación de aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

En correlación con lo anterior, en el artículo 24, fracciones II y IV se establece la atribución de los Visitadores Generales para iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación, y realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración.

En los artículos 42, 44, 46 y 51 de la Ley se establece la forma de proceder al concluir una investigación. Primero, las conclusiones sólo pueden basarse en los documentos y pruebas que obren en el expediente; segundo, al concluir la

investigación se debe emitir un proyecto de recomendación o un acuerdo de no responsabilidad que, posteriormente se someterá a consideración del Presidente de la Comisión. En cualquiera de los dos casos, se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

Tratándose de un proyecto de Recomendación se deberán señalar medidas de restitución y, si procede, de reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Tercero, en caso de que las conclusiones de la investigación den lugar a una recomendación, ésta sería pública y no tendría carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija. La Recomendación no puede por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

El artículo 46 establece el procedimiento que se desahoga en caso de que la recomendación sea aceptada, no sea aceptada, o bien, no se cumpla y, en el artículo 51 se reitera la publicidad de la recomendación o del acuerdo de no responsabilidad.

Al respecto, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los 15 hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. De ser así, contará con 15 días adicionales para entregar las pruebas que den cuenta del cumplimiento de la Recomendación. Si la Recomendación no es aceptada, o bien, lo es, pero no es cumplida, se sigue un procedimiento en el que interviene la Cámara de Senadores. En primer término, la

autoridad o servidor público en cuestión debe hacer pública su negativa fundando y motivando esa determinación. Deberá comparecer ante la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en el receso de la primera, para explicar su negativa.

La Comisión Nacional determinará si la fundamentación y motivación son suficientes o no, previa consulta con la Cámara de Senadores o Comisión Permanente según corresponda. En ambos casos lo informará a la autoridad o servidor público en cuestión. Si la Comisión determinó la insuficiencia de fundamentación y motivación, la autoridad o servidores públicos tendrán 15 días contados a partir de que hayan sido notificados, para informar si persisten en su negativa, de ser así, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

Por su parte, en los artículos 128 a 133 y 136 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se establece la forma en que se formulan las recomendaciones, señalando quién es el servidor público encargado de redactarlas, revisarlas y aprobarlas, también se indica cuál es el contenido que debe tener una recomendación y la forma en que se notifica y hace pública. Asimismo, se establece el procedimiento que sigue en caso de que la recomendación no sea aceptada. A diferencia de lo establecido en la Ley de la Comisión citada, en el Reglamento se especifica en qué supuesto se tiene por no aceptada una Recomendación y que esta situación se hará del conocimiento de la opinión pública.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento que sigue la Comisión al ejercer la atribución de investigación de violaciones graves a derechos humanos es el mismo bajo el que actúa en ejercicio de las atribuciones con las que ya contaba en materia de violaciones a derechos humanos, en el primer caso las Recomendaciones que derivan de la investigación se identifican como “Recomendaciones por violaciones graves” y en el segundo como “Recomendaciones”[85].

[85] La Comisión Nacional de los Derechos Humanos también emite “Recomendaciones Generales” que consisten en instrumentos que tienen como fin promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que

Dicho esto, a continuación, se destacan las principales características del procedimiento, mismas que se desprenden de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Reglamento Interior multicitado:

- La Comisión Nacional puede iniciar de oficio, discrecionalmente investigaciones sobre denuncias de violación a derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación, o a petición de los particulares expedientes de queja por presuntas violaciones a derechos humanos.
- La queja puede ser presentada por cualquier persona, incluso por organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa. En el caso de interesados que estén privados de su libertad o respecto de los que se desconozca el paradero, los hechos pueden ser denunciados por parientes, vecinos inclusive menores de edad.
- A partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de estos, la queja se puede presentar dentro del plazo de un año. Tratándose de violaciones graves a derechos humanos el plazo se puede ampliar mediante una resolución razonada por parte de la Comisión Nacional. En el caso de violaciones de lesa humanidad no hay plazo.
- El escrito de queja se turna a la visitaduría general correspondiente para los efectos de su calificación que puede ser: presunta violación a derechos humanos; orientación directa, remisión, no competencia o pendiente para subsanar algún requisito.
- Cuando se trata de un escrito de queja cuyos actos descritos hayan sido calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos, la Visitaduría comunicará al quejoso la admisión de la queja.

constituyen o propician violaciones de derechos humanos. Se basan en estudios realizados por las visitadurías; son analizadas y aprobadas por el Consejo Consultivo y no requieren aceptación por parte de las autoridades. Su cumplimiento se verifica a través de nuevos estudios generales. Por esta razón, no se harán mayores alusiones a este tipo de Recomendaciones.

- El visitador adjunto es el responsable de integrar el expediente de queja.
- El presidente o los visitadores designados pueden solicitar a las autoridades la información necesaria, allegarse de las evidencias conducentes y practicar las diligencias indispensables para resolver el expediente de queja. Pueden presentarse ante cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar datos; hacer entrevistas personales a autoridades o testigos, estudiar expedientes. Tienen atribución para consultar información que haya sido considerada reservada.
- Existen casos en donde es posible someter el asunto al procedimiento de conciliación con las autoridades. Estos serán aquellos que no se refieran a alguna de las violaciones señaladas en el artículo 88 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional.
- El visitador general puede solicitar a las autoridades que adopten medidas precautorias o cautelares cuando la violación reclamada se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente responsables, a efecto de que, de ser ciertos los hechos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos. La no aceptación de estas medidas en los casos en donde los hechos resulten ciertos se hará constar en la recomendación que derive para efecto de que, una vez realizada la investigación correspondiente, se impongan responsabilidades.
- Concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, el visitador adjunto formulará un proyecto de recomendación, que será revisado por diversos servidores públicos (directores y visitador general) para que, una vez que se atiendan las observaciones sea puesto a consideración del presidente de la Comisión Nacional quien, en su caso, aprobará y suscribirá el texto de la recomendación.
- La recomendación debe contener los siguientes elementos:
  - Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.

- Enumeración de las evidencias que demuestran la violación.
- Descripción de la situación jurídicas generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
- Observaciones, análisis de evidencia, razonamientos lógico- jurídicos.
- Recomendaciones específicas: acciones solicitadas a la autoridad para reparar la violación a derechos humanos y, en su caso, que instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

- Alcance de la recomendación: será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.
- En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.
- Los resultados obtenidos de la tramitación del expediente de queja se notifican al quejoso a través de correo certificado, quien puede presentar un escrito de inconformidad o nueva documentación sobre el asunto del motivo de la queja; así como a la autoridad o servidor público a la que vaya dirigida, a fin de que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento. También se harán públicos.
- La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación tiene 15 días hábiles para responder si acepta o no. Si no realiza manifestación alguna se considera como no aceptada.
- Si la recomendación no es aceptada, la autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. La Comisión determinará, previa consulta con los órganos legislativos citados, su la fundamentación y motivación son suficientes. Si es insuficiente, la autoridad o servidores públicos contarán con 15 días para informar si persiste la negativa. De ser esto último, la Comisión

Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

- Si la recomendación es aceptada, la autoridad implicada cuenta con 15 días hábiles para enviar a la Comisión Nacional las pruebas de que ha sido cumplida.
- En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

Si bien, la Comisión Nacional desahoga el mismo trámite para ejercer la atribución de investigación de violaciones graves a derechos humanos, no debe perderse de vista que para dar inicio a la investigación legalmente sí existe un matiz en torno a quién puede solicitar o dar inicio a dicha actuación. En ambos casos existe la posibilidad de iniciar la investigación de oficio, la diferencia radica en el supuesto de qué tercero es quien puede solicitar la actuación de la Comisión Nacional.

En el caso de violaciones a derechos humanos, sin el calificativo de grave, la investigación puede dar inicio a petición de cualquier persona, incluso por organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, parientes, vecinos inclusive menores de edad.

En el caso de investigaciones de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos puede iniciarse, de acuerdo con el párrafo décimo primero del apartado B del artículo 102 constitucional y 6, fracción XV de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de oficio o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Aun cuando sí existe una diferencia legalmente establecida respecto de quién puede solicitar el inicio de una investigación en materia de violaciones graves a derechos humanos o sólo de infracciones sin el calificativo de gravedad, lo cierto es

que de la revisión de las Recomendaciones que la Comisión Nacional ha emitido en materia de violaciones graves a derechos humanos se desprende que han derivado de diversos supuestos: quejas presentadas por particulares; atracción de asuntos de otras entidades federativas; remisión de expedientes por razones de incompetencia, además de otras que fueron iniciadas de oficio.

Por tanto, podríamos inferir que para dar inicio a la investigación de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, los medios para accionar esta atribución no se limitan a lo previsto en el apartado B del artículo 102 constitucional y 6, fracción XV de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Otra diferencia identificada es que, aunque la investigación sigue el mismo trámite, la Comisión Nacional realiza una argumentación diversa en las Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos y las Recomendaciones de casos sin ese calificativo.

Para el caso que nos ocupa, esto es, investigación de violaciones graves a derechos humanos, la Comisión Nacional realiza un análisis guiado por estándares internacionales y parámetros fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto del análisis de estándares internacionales, la Comisión Nacional atiende a tres criterios establecidos por Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso “Rosendo Radilla vs. México”:

1. Que haya multiplicidad de violaciones en el evento,

2. Que la magnitud de las violaciones esté relacionada con el tipo de derechos humanos violentados, y

3. Que haya una participación importante del Estado (sea activa u omisiva).

Sobre el ámbito nacional, la Comisión atiende al criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 168/2011, para comprobar la trascendencia social de las violaciones:

1. La gravedad de los tipos de violaciones cometidas -criterio cualitativo-, y

2. La cantidad de personas afectadas por la actuación de la autoridad -criterio cuantitativo-.

De acuerdo con lo hasta aquí analizado:

- El ejercicio de la nueva atribución otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos no ha sido regulado en las normas secundarias de manera especial o específica. Para su tramitación se sigue el mismo procedimiento que la Comisión desarrolla en ejercicio de las atribuciones con las que ya contaba en materia de investigación de violaciones a derechos humanos, lo que se afirma con base en las Recomendaciones por violaciones graves que ya ha emitido en esa materia.
- Esta situación ha permitido que quejas presentadas por particulares hayan sido investigadas como casos de violaciones graves a derechos humanos, lo que amplía las formas de dar inicio a este tipo de investigaciones en términos del apartado B del artículo 102 constitucional y 6, fracción XV de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que este último no reconoce el ejercicio de esta atribución a petición de cualquier persona, no obstante, por el hecho de seguir el mismo procedimiento que para el ejercicio de otras atribuciones en la práctica esto ha sido posible.
- La investigación de violaciones graves a derechos humanos da lugar a recomendaciones públicas no imperativas.

- Las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos contienen adicionalmente un análisis de estándares internacionales y nacionales para acreditar la calificación de gravedad de las violaciones.
- La Comisión Nacional puede iniciar investigaciones de violaciones a derechos humanos y durante su integración y análisis determinar que está frente a un caso de violaciones graves.

Comparación SCJN - CNDH

Señalado lo anterior, ¿qué diferencia existe entre la forma en que la Comisión Nacional ejerce la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos y el trámite que desahogaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

	SCJN	**CNDH**
Finalidad del ejercicio de la facultad	La investigación no procura ante otros tribunales la debida impartición de justicia, no es una averiguación ministerial. Es una investigación documental que busca producir una opinión autorizada con un peso moral especial.	Determina violaciones a derechos humanos. No investiga delitos ni efectúa investigaciones paralelas a las realizadas por las instancias de procuración justicia. Busca que la autoridad destinataria realice las acciones necesarias para evitar que se repitan las conductas indebidas de servidores públicos responsables.
Carácter de la atribución	Discrecional. La SCJN no se encuentra obligada a realizar la investigación sin importar la autoridad que solicita el ejercicio de la investigación.	Discrecional. La CNDH no se encuentra obligada a realizar la investigación sin importar la autoridad que solicita el ejercicio de la investigación.
No ejercicio de la atribución	La SCJN no está obligada a exponer razones al decidir el no ejercicio de la atribución.	La CNDH notifica al quejoso cuando el escrito de queja es notoriamente improcedente o infundado. *** No existe regulación respecto de una posible negativa a la solicitud de una autoridad.
Recurso en contra del no ejercicio de la atribución	El acuerdo mediante el cual se desecha la solicitud para que la SCJN ejerza la facultad de investigación es recurrible a través del recurso de reclamación.	De la normativa se desprende la posibilidad de impugnar la forma de concluir un expediente. Pero no hay un recurso establecido expresamente para impugnar una negativa de ejercer la

		atribución cuando lo solicita alguna autoridad.
Quién sustancia la investigación	La Comisión Investigadora integrada por dos o más comisionados designados por el Pleno	Un Visitador General
Presupuesto para el ejercicio de la atribución:	La violación no debió haber sido reparada por las vías ordinarias. Si otro organismo (ombudsman) estaba conociendo del asunto, o su recomendación estaba en proceso de cumplimiento, la SCJN no ejercía la atribución. 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.	La gravedad de la violación no es presupuesto para iniciar la investigación.
Legitimación activa	i) De oficio, cuando el máximo Tribunal lo considere conveniente. ii) A petición de: a) Titular del Poder Ejecutivo, b) Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o c) Gobernador de algún Estado.	i) De oficio. Cuando así lo juzgue conveniente la CNDH. ii) A petición de: a) Ejecutivo Federal, b) Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, c) Titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o d) Las Legislaturas de éstas. *** Dado que la CNDH sigue el mismo procedimiento que en el caso de investigaciones de violaciones a derechos humanos sin el calificativo de gravedad, existen quejas presentadas por particulares que han derivado en Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos.
Procedimiento	- La autoridad tenía 30 días para rendir informe. - Plazo para realizar la investigación: 6 meses. Podía ser ampliado por el Pleno. - La Comisión debe rendir informes mensuales sobre avances de la investigación y especiales para hacer constar actividades u omisiones de las autoridades, servidores	No se prevé un plazo para la emisión de la recomendación. El artículo 76 del Reglamento Interno de la Comisión señala que los procedimientos deben ser breves.

	públicos o particulares en el transcurso de la investigación.	
Facultades para el desahogo de la investigación:	• Solicitar documentos e informes, independientemente de su naturaleza. • Solicitar la colaboración de personas físicas o morales. • Solicitar el apoyo técnico de especialistas.	• Solicitar a las autoridades la información necesaria. • Allegarse de las evidencias conducentes. • Practicar las diligencias indispensables para resolver el expediente de queja. • Pueden presentarse ante cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar datos. • Hacer entrevistas personales a autoridades o testigos, estudiar expedientes.
Parámetros para calificar la gravedad de las violaciones	1) La violación perpetrada por la autoridad estatal a las garantías individuales de un grupo de individuos; 2) La violación a garantías individuales, sin atender al número de personas a las que se les profirió directamente tal violación, sino a la manera sistemática en que la violación se realizó, mediando la existencia de un plan o intención específica de las autoridades; y 3) Una violación a garantías individuales de una persona en particular, a través de una acción concertada de las autoridades estatales, encaminada a romper los principios del federalismo, división de poderes, o estructura democrática, rectores de nuestro sistema jurídico constitucional. 4) Hechos que, generalizados o no, por sí mismos impliquen una amenaza al orden social al estado de derecho, a la convivencia misma de la sociedad.	1) Estándares internacionales: • Que haya multiplicidad de violaciones en el evento. • Que la magnitud de las violaciones esté relacionada con el tipo de derechos humanos violentados. • Que haya una participación importante del Estado (sea activa u omisiva). 2) Parámetros dados por la SCJN: • La gravedad de los tipos de violaciones cometidas -criterio cualitativo-, y • La cantidad de personas afectadas por la actuación de la autoridad -criterio cuantitativo-.
Resultado de la investigación:	El Pleno emite un dictamen sobre: la suficiencia de la investigación, si existió violación grave, las autoridades involucradas y las autoridades competentes.	La CNDH emite una recomendación.
Alcance del resultado de la investigación:	El dictamen no era vinculante. El único propósito era conocer la verdad material de lo sucedido y determinar si existieron o no graves	La Recomendación no es imperativa.

	violaciones de garantías individuales. 1. No puede imponer sanciones 2. No puede determinar responsabilidades 3. No puede exonerar	
Consecuencias	Acciones para subsanar las violaciones cometidas.	Medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Que la autoridad instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

De acuerdo con lo anterior, ¿cuáles son las ventajas y desventajas que se pueden advertir con la transferencia de la atribución de investigación de violaciones graves a derechos humanos de la SCJN a la CNDH?

Entre las ventajas que derivan de haber transferido a la Comisión Nacional la atribución de investigación de violaciones graves a derechos humanos encontramos destaca la existencia de un procedimiento establecido de forma expresa, aunque no haya sido creado específicamente para el ejercicio de esa atribución. Se considera una cuestión positiva debido a que genera mayor certidumbre respecto de la forma en que se realiza la investigación.

Sin embargo, que esta atribución se ejerza siguiendo un procedimiento que no fue diseñado para ésta, genera lagunas legales tales como la forma en que se desahoga el asunto cuando es una autoridad de las legitimadas en el apartado B del artículo 102 constitucional, quien solicita el inicio de una investigación por violaciones graves a derechos humanos.

Tampoco existe certeza en torno a si el inicio de investigaciones de este tipo procederá cuando sea solicitado por un particular y no necesariamente por los sujetos con legitimación activa que reconoce el apartado B, del artículo 102

constitucional y 6, fracción XV de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Interrogante que surge al haber observado que, aunque en las normas citadas se señala expresamente quién puede solicitar este tipo de investigaciones, en la práctica la Comisión Nacional ha emitido Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos derivado de quejas presentadas por particulares.

Sobre esto último, esta situación puede considerarse como una cualidad positiva ya que, en la práctica, se amplía el catálogo de sujetos activos para promover el inicio de investigaciones de violaciones graves a derechos humanos.

Otra ventaja identificada consiste en que la investigación es dirigida por las visitadurías generales de la Comisión Nacional que, en términos del artículo 61 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son competentes para conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídicas, es decir, son áreas integradas por servidores públicos especializados en la materia y dedicados a investigar este tipo de infracciones.

Cabe recordar que, la SCJN integraba una comisión para cada caso, en consecuencia, no se trataba de un área dedicada de forma exclusiva a desahogar este tipo de investigaciones, cuestión que podía generar discrecionalidad en el proceso, actuaciones, integración del expediente.

También representa una ventaja que, la gravedad de la violación no sea un presupuesto para que la Comisión Nacional inicie la investigación de violaciones graves, contrario a lo que sucedía cuando era atribución de la SCJN pues, en ese caso, sí era requisito que primero se midiera la trascendencia social de la violación para entonces comenzar la investigación, es decir, concluir que los hechos denunciados tienen una calificación tal que eran susceptibles de ser investigados.

Actualmente, la Comisión Nacional ejerce la atribución sin que sea necesario hacer una calificación previa sobre la gravedad de las faltas.

Además de ya no ser necesario hacer este primer análisis de los hechos y su gravedad para decidir iniciar o no la investigación, otro cambio importante que observamos reside en los parámetros de estudio para determinar cuándo se está frente a un caso de violaciones graves.

Actualmente, la Comisión sigue criterios específicos tanto nacionales como internacionales entre los que destaca la multiplicidad de violaciones, la magnitud de éstas, la cantidad de personas afectadas y la participación del Estado activa e inclusive omisiva. Una diferencia importante es que la Corte no consideraba el número de personas afectadas sino la manera sistemática de la violación, en cambio, la Comisión Nacional sí toma en cuenta la cantidad de personas afectadas. Esta distinción podría representar una desventaja actualmente.

Finalmente, otra ventaja que podemos destacar es que actualmente está regulado expresamente el contenido de las Recomendaciones que derivan de la investigación realizada por la Comisión Nacional, éstas deben señalar las medidas para la efectiva restitución de los afectados, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios y la recomendación de iniciar procedimientos para imponer sanciones.

Entre las desventajas observadas con la transferencia de la atribución multicitada, además de las que fueron identificándose en los párrafos anteriores, se encuentran las siguientes:

El acuerdo mediante el cual la SCJN desechaba la solicitud para ejercer la atribución de investigación era recurrible a través del recurso de reclamación. Actualmente, de la normativa de la Comisión Nacional no se desprende qué procedería en caso de que rechace ejercer esta atribución en los casos donde alguna de las autoridades legitimadas solicite la actuación de este órgano.

También se considera como desventaja por la incertidumbre que genera, que no esté establecido un plazo legal para concluir una investigación de violaciones graves a derechos humanos.

Existen otros temas que no sufrieron cambios pero que, por su trascendencia ameritaban un perfeccionamiento para obtener los efectos que se buscan con este tipo de atribuciones. El inicio de una investigación por violaciones graves a derechos humanos continúa siendo discrecional pues el texto legal señala que "*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando […]".* Como se observa, el texto conserva la palabra "podrá" cuando por la trascendencia de la situación consideramos no debería tratarse de una decisión al arbitrio de servidores públicos.

Respecto de las implicaciones del texto constitucional por el verbo podrá, García Ramírez y Julieta Morales establecen la siguiente reflexión: "Cabe preguntarse si la CNDH puede abstenerse de investigar cuando el requerimiento de hacerlo provenga de los órganos facultados para presentar una petición en ese sentido. Parece tratarse, pues, de una facultad, no de una obligación. Tampoco la Suprema Corte se hallaba obligada a investigar los hechos que planteaban, con ese fin, otras autoridades"[86].

Por otro lado, las Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos conservan el carácter no vinculante que tenía en su momento el dictamen emitido por la SCJN. Esta situación es otra desventaja si consideramos la trascendencia de las afectaciones que sufren los derechos humanos y la responsabilidad que el Estado tiene frente a ellas, máxime cuando el artículo 1 constitucional establece que:

> *"[…]*
> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con*

[86] García Ramírez, Sergio, Morales, Julieta, La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), Porrúa-UNAM, México, 2013, p. 182

los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
[…]"

Si la norma constitucional ordena a todas las autoridades prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos y establece como obligación promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entonces el carácter no vinculatorio de las Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos no guarda coherencia con dicho mandato.

A partir del análisis expuesto, y considerando que la Comisión Nacional ha ejercido la atribución que nos ocupa siguiendo un procedimiento que no fue diseñado específicamente para desahogar esa función y que, por ello, existen tópicos que no fueron normados, o bien, que ameritan un replanteamiento en función de la gravedad de las faltas, en primer término, considero de suma importancia retomar lo ordenado por el artículo octavo transitorio del decreto de reforma constitucional de 2011, esto es, hacer las adecuaciones normativas correspondientes a la nueva atribución de la Comisión.

En ese sentido, expondré de manera breve temas que deberán ser valorados necesariamente al momento de desarrollar la regulación legal para el ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a derechos humanos.

¿Cuándo se está frente a un caso de violación grave a derechos humanos?
Se deberá establecer de manera clara el concepto de violaciones graves, para diferenciar el actuar ordinario de la Comisión, por tratarse de una investigación de mayor impacto.

Para disminuir la discrecionalidad en el ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves, se deberán retomar los criterios jurisprudenciales emitidos por

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los estándares internacionales en la materia.

¿Quiénes podrían solicitar el inicio de una investigación por violaciones graves?
En el apartado B, del artículo 102 constitucional se establece quiénes son los sujetos con legitimación activa para solicitar una investigación por violaciones graves a derechos humanos. Todos los sujetos son de carácter público. Al respecto, se deberá regular si, por ejemplo, la autoridad de un estado puede solicitar una investigación respecto de hechos acontecidos en otro estado, o cometidos por autoridades de un nivel de gobierno distinto.

Por otro lado, considerando que entre los sujetos con legitimación activa no se reconoció ésta a particulares, podría normarse a través de la regulación secundaria la posibilidad de que las personas lo hagan a través de quienes sí lo están o de la propia Comisión Nacional en virtud de la atribución que tiene para iniciar una investigación de oficio.

¿Quién es el facultado para valorar la solicitud?
Deberá establecerse quién, dentro de la Comisión Nacional, es la autoridad facultada para valorar el inicio de una investigación de violaciones graves.

Un aspecto importante que se debe establecer es el plazo con que contará la CNDH para declarar el inicio o no de la investigación.

¿Qué procede ante la negativa de la investigación?
Deberá establecerse la obligación de fundar y motivar la negativa a iniciar una investigación de violaciones graves a derechos humanos, así como la posibilidad de impugnar dicha determinación.

Asimismo, deberá establecerse que la determinación de no iniciar una investigación por violaciones graves no excluye el inicio de una investigación bajo el marco

jurídico de la atribución ordinaria de la Comisión Nacional. Para este caso, el cambio de vía tendría que ser automático, previa notificación al interesado.

¿Quién será el encargado de realizar la investigación?

Deberá establecerse quién es el encargado de integrar la investigación, pudiendo conservarse esta función a cargo de los visitadores generales en virtud de la especialización con la que cuentan.

¿Cuánto debe durar la investigación?

Es importante que se estipule expresamente la duración de las investigaciones, estableciendo un plazo máximo, para generar certeza para la protección de derechos humanos.

Para fijar dicho plazo, el legislador deberá considerar, por un lado, que éste sea adecuado para un correcto desarrollo de la investigación y, por el otro, que el actuar de la Comisión sea oportuno para la reparación de la violación grave.

¿Quién puede mandatar una prórroga?

Es necesario establecer supuestos de excepción para ampliar el plazo en que debe realizarse la investigación, pero estos deben estar señalados de forma clara identificando a los sujetos que pueden solicitar prórrogas y a quienes pueden autorizarlas.

¿Cuáles son las facultades de la autoridad que investiga?

Es de suma relevancia establecer las atribuciones con las que cuentan los servidores públicos que desarrollan la investigación y la obligación que tienen frente a ellos las autoridades del estado mexicano e inclusive particulares para su efectivo desarrollo.

Para este fin, es necesario establecer un régimen de responsabilidades para quienes entorpezcan la investigación.

¿Quién debe vigilar la investigación?

En virtud de la relevancia y el impacto de los hechos que se investigan, se considera importante establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas durante el desarrollo de la investigación, en donde se proteja aquella información que pudiera poner en riesgo las líneas de acción y personas involucradas y, por otro lado, se haga accesible aquélla que permita dar un seguimiento y vigilancia a las medidas adoptadas por el ombudsman.

La participación activa de las víctimas durante todo el proceso debe quedar establecida de forma expresa.

¿Quién emitirá el resultado final de la investigación?

La emisión de la Recomendación por violaciones graves a derechos humanos deberá ser emitida por quien presida la Comisión Nacional.

¿Cuál debe ser el efecto de la Recomendación emitida en esta materia?

En primer término, será importante revalorar el carácter no vinculante de las Recomendaciones que emite la Comisión Nacional, considerando principalmente que en materia de violaciones graves a derechos humanos se plantea una afectación sistemática a un amplio grupo de personas. Para ello, deberá cuestionarse cuál es la finalidad que se persigue con la calificación de infracciones como “graves” y, en consecuencia, cuáles son las medidas y resultados que se esperan por parte de las autoridades involucradas en esta problemática. De otro modo, no habría sido necesario trasladar una atribución de la Suprema Corte a la Comisión Nacional, sino únicamente agregar a las funciones de esta última la posibilidad de calificar violaciones como graves dentro del proceso ordinario que ejecuta.

Conclusiones

El traslado de la atribución para investigar violaciones graves a derechos humanos originalmente otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, posteriormente, adjudicada a la Comisión Nacional como consecuencia de la reforma constitucional de 2011 implicó cambios importantes en el desarrollo de su ejecución tales como un procedimiento uniforme y explícito, guiado por servidores públicos dedicados específicamente al análisis de violaciones a derechos humanos. También se flexibilizaron, al menos en la práctica, las vías para activar la atribución, tal como se observa en diversas de las Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos que ha emitido la Comisión Nacional cuyas investigaciones iniciaron a petición de particulares y no necesariamente a través de los sujetos autorizados por la norma constitucional y legal.

No obstante, no debe perderse de vista que la Comisión Nacional ha ejercido esta atribución al amparo del marco normativo con el que ya contaba en materia de violaciones a derechos humanos, adicionando únicamente un análisis para determinar el cumplimiento de parámetros nacionales e internacionales para afirmar que no se trata de un caso ordinario de infracciones sino de una vulneración “grave”.

Si bien, este procedimiento representa una ventaja por la certidumbre que genera conocer las etapas, facultades de quien investiga y el alcance y efectos de lo que se puede llegar a concluir, lo cierto es que, la misma “gravedad” de la que se trata sugiere la necesidad de cuestionarse si, para el desarrollo de esta atribución era necesario formular una regulación específica y plantear la búsqueda de un impacto o alcance diverso al que se obtiene a través de las recomendaciones que formula la Comisión Nacional en ejercicio de sus atribuciones ordinarias.

De acuerdo con lo esbozado en el presente capítulo, es necesario adecuar la Ley atendiendo a la finalidad que se busca al reconocer la existencia de violaciones graves a derechos humanos y de una atribución específica para ese fin, para lo cual,

deberá desarrollarse un marco que vaya más allá de incluir, como se hizo, únicamente la nueva atribución en la Ley de la Comisión.

Conclusiones generales

La constante de las reformas constitucionales fue la eliminación de los supuestos bajo los cuáles se podía ejercer la facultad de investigación pasando de 4 hipótesis originales a una, esto es, procedencia únicamente por violación de las garantías individuales.

La reforma que tuvo un mayor impacto para el ejercicio de la facultad de investigación fue la incorporación del parámetro de gravedad para que la Corte pudiera conocer de las violaciones a las garantías individuales.

Durante los años que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estuvo a cargo de la facultad de investigación multicitada no se emitió regulación secundaria alguna, sino que ésta se ejerció siguiendo criterios jurisprudenciales y, en los últimos años, conforme a un procedimiento establecido en un acuerdo general del Pleno, a saber, 16/2007.

Con la actuación de la Corte que definió a la facultad de investigación como una garantía constitucional formalmente judicial y materialmente administrativa. Se trata de resoluciones de la corte que no fueron vinculatorias, no se emitía una sentencia, siempre se estableció que no se trataba de un medio jurisdiccional, aunque su regulación se dio por medio de tesis y jurisprudencias, es decir, que se trata de actos no procesales que derivaron en criterios aplicables para la actuación del máximo tribunal.

La Corte tuvo una herramienta para la sanción y reparación de violaciones graves, pero a través de la interpretación y decisiones del alcance de dicha garantía constitucional se limitó su actuación a una simple investigación con peso moral.

En la mayoría de los casos se estableció por parte de la Corte que se acreditaban las violaciones graves a los derechos fundamentales, pero no implicó la visión de justicia por los afectados.

A partir del caso Lydia Cacho, la Corte emitió las únicas reglas para su ejercicio hasta ese entonces. Las reglas fueron emitidas para ser aplicadas en el mismo caso, es decir, *ah doc*, lo que no genera seguridad jurídica en la investigación ya que, con ello se evidenciaba que en cualquier momento podía ser reformadas.

El traslado de la atribución para investigar violaciones graves a derechos humanos originalmente otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, posteriormente, adjudicada a la Comisión Nacional como consecuencia de la reforma constitucional de 2011 implicó cambios importantes en el desarrollo de su ejecución tales como un procedimiento uniforme y explícito, guiado por servidores públicos dedicados específicamente al análisis de violaciones a derechos humanos.

Se flexibilizaron, al menos en la práctica, las vías para activar la atribución, tal como se observa en diversas de las Recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos que ha emitido la Comisión Nacional cuyas investigaciones iniciaron a petición de particulares y no necesariamente a través de los sujetos autorizados por la norma constitucional y legal.

No obstante, no debe perderse de vista que la Comisión Nacional ha ejercido esta atribución al amparo del marco normativo con el que ya contaba en materia de violaciones a derechos humanos, adicionando únicamente un análisis para determinar el cumplimiento de parámetros nacionales e internacionales para afirmar que no se trata de un caso ordinario de infracciones sino de una vulneración “grave”.

Resulta necesario adecuar la Ley atendiendo a la finalidad que se busca al reconocer la existencia de violaciones graves a derechos humanos y de una atribución específica para ese fin, para lo cual, deberá desarrollarse un marco que

vaya más allá de incluir, como se hizo, únicamente la nueva atribución en la Ley de la Comisión.

Bibliografía

Arteaga, Elisur, La facultad investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ferrer, Eduardo (coordinador), México, Derecho Procesal Constitucional, Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2006.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, La reforma constitucional de derechos humanos un nuevo paradigma. México, IIJ-UNAM, 2011.

Carpizo, Jorge, La función de Investigación de la Suprema Corte de Justicia, en Ferrer, Eduardo (coordinador), Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación A.C., 2006.

Carpizo, Jorge, Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.

Carpizo, Jorge, ¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, La reforma constitucional de derechos humanos un nuevo paradigma. México, IIJ-UNAM, 2011.

Cossío, José, La facultad de investigación de la suprema corte de justicia de la nación y el caso “Lydia Cacho”, en Góngora, Genera, y otros, Las costumbres del poder el caso Lydia Cacho. México, Porrúa, 2009.

Crónicas del Pleno y de las Salas “Crónica de la facultad de investigación 1/2007, Investigación de posibles violaciones graves a los derechos humanos, Caso Oaxaca”.

Crónicas del Pleno y las Salas. “Crónica de la Facultad de Investigación 1/2009, Caso Guardería ABC”.

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el ejecutivo, presentada en la cámara diputados el 6 de octubre de 1977.
http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=107&IdProc=1

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el ejecutivo, presentada en la cámara de senadores el 5 de diciembre de 1994.

http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=133&IdProc=1

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada en la cámara senadores el 16 de diciembre de 1994. http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=133&IdProc=2

Iniciativa presentada por el jefe del Ejecutivo, Miguel de la Madrid. Con dicha reforma planteada se modificaron, 6 artículos constitucionales 73, 94, 97, 101, 104 y 107.

http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=6&IdProc=1

Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, IIJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Poder Judicial de la Federación, TEPJF, IFE, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, séptima edición, 2006, Tomo II.

Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, IIJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Poder Judicial de la Federación, TEPJF, IFE, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, séptima edición, 2006, Tomo XIX.

Galván, Flavio, Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ferrer, Eduardo (Coordinador), Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, Porrúa- Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., México, 2006.

García Ramírez, Sergio, Morales, Julieta, La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), México, Porrúa-UNAM, 2013.

Góngora, Genaro, Sobre la desaparición de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Góngora, Genaro y otros, Las costumbres del Poder. El caso Lydia Cacho, México, Porrúa, 2009.

Morineau, Marta, “Aguas Blancas, estudio de un caso de aplicación del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXX, No. 89, México, UNAM, mayo-agosto 1997.

Melgar, Mario, Comentario artículo 97 constitucional en, Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, IIJ-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Poder Judicial de la Federación, TEPJF, IFE, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, séptima edición, 2006, Tomo XIX.

Proceso legislativo reforma 2007: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf

Recomendación CNDH 104/95 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1995/Rec_1995_104.pdf

Soberanes, José Luis, Voz garantías constitucionales, en Diccionario de Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2008-

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

Tesis: P./J. 19/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 34.

Tesis: P. XLVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 10.

Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 12.

Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 13.

Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 12.

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

Tesis: P. LXXV/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, octubre de 1995, p. 102.

Tesis: P. XLIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, abril de 1996, p. 66.

Tesis: P. XXXV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 8.

Tesis: P. XXXI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 5.

Tesis: P. XXXII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, marzo de 2008, p. 6.

Tesis: P. XXXIV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 5.

Tesis: P. XLIV/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, marzo de 1997, p. 655.

Tesis: P. LX/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 104.

Tesis: P. LIX/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, marzo de 2007, p. 104.