

## LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

Alberto Abad SUÁREZ ÁVILA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. III. *La facultad de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. IV. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Los años recientes de la nación mexicana están marcados por elevados índices de violencia. Desde que inició la guerra contra el narcotráfico en 2008, el país se ha visto envuelto en una dinámica de conflicto intenso que ha incrementado visiblemente los casos de violaciones graves a los derechos humanos. Ejemplos como las ejecuciones extrajudiciales de Tlatlaya, Estado de México, y las desapariciones forzadas de Ayotzinapa, Guerrero, conmocionan al país y golpean el engranaje social y la legitimidad de las instituciones públicas. Este contexto de violación a los derechos humanos se combina además con un clima de decepción generalizada en la ciudadanía hacia las posibilidades de que desde el Estado se produzcan respuestas institucionales efectivas para investigarlos y en su caso castigarlos, repararlos y prevenirlos. Las manifestaciones sociales que ha levantado el caso *Ayotzinapa* a nivel nacional e internacional demuestran la poca confianza que existe en los organismos públicos para resolver estos asuntos y, en muchos casos, la denuncia ciudadana de que los mismos organismos públicos pudieran estar actuando en complicidad para producir estas violaciones graves a los derechos humanos.

\* Investigador de tiempo completo y coordinador del área de Sociología del Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; SIN, nivel I; *Affiliate Scholar* del Center for the Study of Mexican and U. S. Law de la University of Houston Law Center.

Definir lo que es una violación grave a los derechos humanos no es sencillo, cuando cualquier violación a los derechos humanos puede calificarse como tal, lo cual genera la necesidad de una reparación del daño y enciende los signos de alerta hacia la actuación estatal o de sujetos poderosos frente a los individuos o comunidades. Actualmente, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que rigen las obligaciones de las autoridades estatales en la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, la categoría de violaciones graves a los derechos humanos podría ser incluso calificada como estéril debido a que los mismos ocupan en conjunto una jerarquía prioritaria de la actuación estatal.<sup>1</sup> Sin embargo, es evidente que hay casos de violaciones de derechos humanos como los mencionados anteriormente, que en el colectivo resultan mucho más dolorosos y generan una mayor necesidad de existencia de respuestas institucionales eficientes como base misma de la legitimidad del Estado y su capacidad de resolver el conflicto social.

Frente a este panorama es que surge la pregunta de cuáles son las herramientas institucionales para la investigación de las violaciones graves a los derechos humanos como medio previo a su sanción o reparación. Para hacer este análisis se hace un recorrido de las distintas formas en las cuales el diseño institucional abre puertas de entrada para la denuncia y el trámite de las mismas. En particular, es importante analizar el esquema que dejó la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, la cual modificó la capacidad de las organizaciones para tramitar este tipo de conflictos, haciendo una distribución de competencias entre distintos órganos constitucionales para atender este tipo de situaciones.

El artículo que se presenta para esta obra en homenaje al doctor José Luis Soberanes Fernández, importante historiador del constitucionalismo mexicano y personaje relevante en la construcción de un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México, tiene como finalidad analizar las posibilidades que el diseño institucional contemporáneo presenta para la investigación de violaciones graves a los derechos humanos. Para lograr esta finalidad se hace la revisión de dos momentos que el diseño institucional contempló para dar respuesta a estas demandas sociales desde distintos órganos constitucionales: 1) la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos, en su momento garantías individuales, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derogada desde 2011, y 2) La facultad de investigación transferida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la misma reforma.

---

<sup>1</sup> Artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La facultad de investigación sobre violaciones graves a las garantías individuales (hoy derechos humanos) fue un procedimiento constitucional *sui generis* del derecho mexicano, vigente desde la Constitución de 1917 y derogado por reforma constitucional en el 2011. Sobre esta facultad, Felipe Tena Ramírez señaló que: “lo único que parece definitivamente esclarecido es que nadie puede esclarecer el origen de la disposición la cual, al decir de uno de los Ministros de la Corte, cayó como un aerolito en nuestro derecho público”.<sup>2</sup> La SCJN reconoció la exposición de motivos realizada por el presidente Carranza a su proyecto constitucional en 1916 como el antecedente más adecuado de la facultad de investigación.<sup>3</sup>

Su redacción original fue bastante diferente al texto utilizado de 1995 a 2010, el cual fue resultado de las reformas en 1977, 1987, 1994 y 2007. En el texto original se le dio a la SCJN la facultad para investigar sobre cuatro tipos de eventos: a) la conducta de algún juez o magistrado; b) hecho o hechos que constituyen la violación de alguna garantía individual; c) la violación del voto público, y d) algún otro delito castigado por la ley federal.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 6a ed., México, Porrúa, 1972, p. 542.

<sup>3</sup> “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 sobre la necesidad o 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 alguno de sus miembros, o a un magistrado de circuito o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella, para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores”. Exposición de motivos del proyecto Constituyente de 1917 reseñada en Góngora Pimentel y Acosta Romero, *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1992.

<sup>4</sup> “Artículo 97... [la Suprema Corte de Justicia de la Nación] 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”. Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

Dentro de las diversas reformas al artículo 97, la reforma de 1994 fue la más relevante para el caso que nos ocupa, ya que agregó el calificativo de “graves” a las violaciones de garantías individuales que podía revisar la SCJN.<sup>5</sup> Con esta reforma se revivió el ejercicio de la facultad de investigación en la SCJN, no ejercida desde 1946. En la figura 1 se muestran las dieciséis solicitudes presentadas para su admisión entre 1995 y 2010. Cinco de ellas fueron admitidas; en cuatro se encontraron violaciones graves. Además, en tres realizó interpretaciones abstractas en su dictamen respecto de los regímenes jurídicos del uso de la fuerza pública y la subrogación de guarderías, y en uno de ellos señaló responsabilidades a funcionarios públicos.

SOLICITUDES DE ADMISIÓN DE INVESTIGACIÓN  
DE VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS  
DISCUTIDAS POR LA SCJN (1995-2010)

<i>Expediente</i>	<i>Promoviente</i>	<i>Concepto</i>	<i>Resoluciones</i>
0001/1995	Organizaciones de la sociedad civil	Acción violenta contra campesinos en Aguas Blancas, Guerrero	Desechado
0002/1995	Emilio Krieger	Violación sistemática de garantías por el ejército mexicano en la Selva y la Cañada, municipios de Ocosingo y Las Margaritas, Chiapas	Desechado
0451/1995	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C.	Acción violenta contra campesinos en Aguas Blancas, Guerrero	Desechado

<sup>5</sup> “Art. 97... La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal o alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. 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”. Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 31 de diciembre de 1994.

<i>Expediente</i>	<i>Promovente</i>	<i>Concepto</i>	<i>Resoluciones</i>
0454/1995	Emilio Krieger	EZLN, Chiapas	Desechado
0003/1996	Emilio Chuayffet Secretario de Gobernación	Acción violenta contra campesinos en Aguas Blancas, Guerrero	1. Admitido 2. Violaciones graves 3. Respons.
0001/1997	Marieclaire Acosta y otros	Acciones de los tribunales militares en contra del general José Francisco Gallardo	Desechado
0002/1997	Presidente munici- pal de Puebla	Desalojo violento en la zona de San Francisco en Puebla, Puebla	Desechado
0001/1998	Marieclaire Acosta	Masacre de 45 personas en Chen- alhó, Chiapas	Desechado
0002/1998	Agustín Pro y otras OSC	Masacre de campesinos en El Charco, Guerrero	Desechado
0002/1999	ANAD	Ejidos La Esperanza y Morelia, Chiapas	Desechado
0002/2000	ANAD	Conflicto UNAM, 1999-2000	Desechado
0001/2006	Jefe de Gobierno D. F. Alejandro Encinas	Distrito Federal, Halconazo, 1971	Desechado
0002/2006	Cámara de Dipu- tados y Cámara de Senadores	Periodista Lydia Cacho	1. Admitido 2. No hay violacio- nes graves
0003/2006	Genaro Góngora (Bárbara Zamora)	Intervención de la fuerza pública en los municipios de Atenco y Texcoco, Estado de México, 2006	1. Admitido 2. Violaciones graves 3. Definición de derechos
0001/2007	Cámara de Diputados	Uso de la fuerza pública en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca	1. Admitido 2. Violaciones graves 3. Definición de derechos
0001/2009	Sergio Valls Hernández (pa- dres de los niños afectados)	Incendio en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, que resultó en el fallecimiento de 49 menores	1. Admitido 2. Violaciones graves 3. Definición de derechos

Para definir los alcances de la investigación de violaciones graves a las garantías individuales fueron relevantes las cinco comisiones de investigación que se crearon (Aguas Blancas, Lydia Cacho, Atenco, Oaxaca y ABC) así como el caso *Halconazo*, el cual no llegó a conformar una comisión, pero abrió las discusiones y dividió las votaciones en la SCJN para que las comisiones más recientes pudieran ser creadas. A continuación se observan

las características principales de cada caso, poniéndose énfasis en la forma como se utiliza el concepto “violación grave de garantías individuales” en dos aspectos: como criterio de procedimiento para la formación de una comisión investigadora y como base para la elaboración de conclusiones en el dictamen final sobre la existencia de las mismas.

### 1. *Caso Aguas Blancas*

La solicitud 003/1996 presentada por la Presidencia de la República a través del secretario de Gobernación conocida como *Aguas Blancas* abrió una nueva era del uso de la facultad de investigación. La solicitud presidencial reinició la discusión sobre los alcances de fondo del artículo 97 de la CPEUM dentro de la novena época, prácticamente olvidada desde la década de los cuarenta. El *caso Aguas Blancas* generó nuevos criterios para entender la facultad de investigación en el contexto de la violación de garantías individuales. En sesión del 5 de marzo de 1996 se aprobó por unanimidad en la SCJN la solicitud de creación de una Comisión Investigadora para perseguir los hechos denunciados por la Presidencia de la República el día anterior.<sup>6</sup> Una de las cuestiones más relevantes en el caso fue determinar el alcance del concepto “gravedad” como supuesto de procedencia de una solicitud. Al respecto, del resultado de las discusiones, la SCJN llegó a definir la violación grave de garantías como “hechos generalizados consecuentes a un estado de las cosas, acaecidos en una entidad o región determinados, que debiendo ser resueltos por la autoridad apegándose al principio de legalidad, no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad”.<sup>7</sup>

La Comisión Investigadora rindió su informe el 12 de abril de 1996. Al informe le recayó una resolución de la SCJN del 23 de abril del mismo año. Por unanimidad de votos de la totalidad de los ministros integrantes del Ple-

<sup>6</sup> De la solicitud 003/1996 se generaron las siguientes tesis jurisprudenciales: Tesis P. XLI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. 111, abril de 1996, p. 66; tesis P. LXXXVII/96, *ibidem*, junio de 1996, p. 459; tesis P. LXXXIX/96, *ibidem*, p. 513; tesis P. LXXXVIII/96, *ibidem*, p. 514; tesis P. XC/96, *ibidem*, p. 515; tesis P. LXXXVIII/96, *ibidem*, p. 516; *ibidem*, pp. 460 y 512.

<sup>7</sup> Tesis P. LXXXVI/96: Garantías individuales. Concepto de violación grave de ellas para los efectos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional. Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 459.

no, la SCJN consideró que en el caso se violaron gravemente las garantías contenidas en los artículos 1o., 6o., 8o., 9o., 11, 14, 16 y 22 de la CPEUM. En específico la garantía de tránsito, libertad de expresión, libertad personal, garantía de seguridad, defensa, petición y respeto a la vida. Además de lo anterior, determinó la responsabilidad del entonces gobernador con licencia Rubén Figueroa y de otros funcionarios del gobierno del estado de Guerrero.<sup>8</sup> La designación de responsabilidad de los funcionarios del gobierno local por la SCJN sería una situación inédita que no se repitió en el uso de la facultad de investigación durante la novena época, aun cuando en otros casos se intentó incluirla dentro de los contenidos a abarcar por la investigación.

## 2. Caso *Halconazo*

De las distintas solicitudes presentadas ante la SCJN, fue hasta 2006, en solicitud presentada por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, para investigar el caso conocido como el *Halconazo*, que se reavivarían las discusiones efectivamente. El caso *Halconazo* es relevante porque se presentó una votación dividida en la SCJN. En una decisión polémica se decidió no integrar la Comisión Investigadora, basándose en tres argumentos: a) que los hechos no trataban de una situación actual; b) que el estado de inseguridad social no subsistía al momento de la solicitud, y c) que otros órganos del Poder Judicial concluyeron los procedimientos correspondientes.<sup>9</sup>

Este caso evidenció la fragmentación de la SCJN respecto de los alcances de la facultad de investigación que consta en la presentación de votos particulares de los tres ministros que quedaron en la minoría. Los ministros Góngora Pimentel y Silva Meza, de forma conjunta, y el ministro José Ramón Cossío, de forma individual, presentaron sus votos reflexionando tanto sobre el caso, como sobre su interpretación del uso de la facultad de investigación. Para los ministros Silva y Góngora, la importancia del caso,

---

<sup>8</sup> “Consideración única... y con el material probatorio con que se sustenta dicho informe, queda justificado para este Tribunal Pleno, que los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo de Guerrero, que desempeñaban su cargo en esa fecha y en los días subsecuentes, incurrieron en violación grave, generalizada, de las garantías individuales que instituyen los artículos sexto, once, catorce, dieciséis y veintidós de la Constitución federal, de conformidad con los hechos comprobados, y por las razones que expresan los comisionados, los cuales se acogen en su integridad”, Dictamen del Pleno de la SCJN respecto de la Comisión de Investigación originada por la solicitud 003/1996.

<sup>9</sup> Dictamen de la solicitud para que este alto tribunal ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional 1/2006, pp. 14, 18.

para ellos ya concluido jurídicamente, exigía la búsqueda de una “verdad histórica” con el fin de cerrar las heridas infligidas a la sociedad por la grave violación de garantías. En el voto del ministro Cossío, por el contrario, hay una intención por que la facultad de investigación se amplíe más allá de la verdad histórica y encuentre una verdad jurídica. Su crítica en el caso no se dirige a la ausencia de la verdad de los hechos sino a la existencia de cuestiones jurídicas por resolver. El caso *Halconazo* no procedió, pero abrió la puerta para mostrar nuevas discusiones y diferentes entendimientos en la SCJN respecto de la facultad de investigación.

### 3. Caso *Lydia Cacho*

En 2006, la SCJN recibió la solicitud de la Cámara de Diputados para investigar la violación grave a las garantías individuales de la periodista Lydia Cacho con la solicitud 001/2006. En este asunto, por primera vez en diez años, la SCJN resolvió proceder a la integración de una Comisión Investigadora por una votación dividida, apenas la segunda en la novena época.<sup>10</sup> La dificultad para la admisión del caso fue determinar si la calificación de gravedad podía realizarse sobre hechos ocurridos en perjuicio de una sola persona, ya que en el caso 003/1996 se había considerado la gravedad en función de la afectación a una comunidad. La razón por la cual la mayoría de la SCJN consideró pertinente la investigación, fue la colisión de una multitud de autoridades locales para realizar una serie de actividades violatorias de las garantías individuales aprovechando el aparato gubernamental. Aun cuando el sujeto afectado fue una persona, el cúmulo de actividades realizadas para ejecutar estas acciones fue relevante para proceder a la investigación.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> “Este Tribunal Pleno, en sesión de dieciocho de abril de dos mil seis, por mayoría de seis votos de los señores ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio Armando Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, resolvió que procede ejercer la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando el engrose de la resolución a cargo del señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, la cual fue aprobada por los señores ministros de la mayoría, en sesión privada de ocho de mayo de dos mil seis”, Solicitud 002/2006, p. 4.

<sup>11</sup> Violaciones graves de garantías individuales en términos del artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se pueden actualizar cuando se acredita el concierto de autoridades de diversos poderes federales o locales encaminado a vulnerar derechos fundamentales de una o más personas. Tesis P. XXXVI/2008, tesis aislada, constitucional. Dictamen que valora la investigación constitucional realizada



El caso se discutió y se votó el veintinueve de noviembre de 2008 resolviéndose, por mayoría de seis votos, que no existieron violaciones graves a las garantías individuales. La razón principal para fundar su negativa se basó en que la prueba principal fue una grabación telefónica obtenida de forma ilícita a la cual no podía otorgársele valor probatorio, además la Comisión Investigadora contaba con facultades para ordenar la intervención de comunicaciones privadas por no tratarse de una indagatoria de materia penal. Ante la ausencia de evidencia lícita, se votó por la no existencia de violaciones graves a las garantías individuales. El ministro Silva Meza se reservó el derecho de presentar voto particular. Los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo manifestaron que formularían voto de minoría en conjunto. Por su parte, los ministros de la mayoría Sánchez Cordero y Azuela formularon, cada quien por su lado, voto concurrente.<sup>12</sup>

El caso *Lydia Cacho* originó una serie de jurisprudencias y regulaciones a la facultad de investigación. El tema de la intervención en las comunicaciones fue fundamental, ya que la interpretación de su propia labor en la investigación como un procedimiento distinto a la integración de una averiguación previa la llevó a concluir que no cuenta con facultades para intervenir comunicaciones privadas o darle valor a las comunicaciones obtenidas sin autorización judicial, pero sí para solicitar a particulares los registros de llamadas telefónicas. Con esta interpretación estableció algunas tendencias en la integración de las investigaciones, distinguiéndolas del procedimiento penal o de una averiguación previa, considerando la facultad de investigación como un procedimiento más reducido en la cantidad de elementos que puede utilizarse para integrar su procedimiento.

#### 4. *Caso Atenco*

La solicitud 003/2006, posteriormente conocida como *caso Atenco*, presentó varias particularidades, entre ellas ser la primera vez que un caso propuesto por un particular fuera hecho propio por un ministro de la SCJN.<sup>13</sup>

por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales, núm. 169765, novena época, pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, abril de 2008, p. 7.

<sup>12</sup> Dictamen que califica la investigación constitucional realizada en el expediente 002/2006, pp. 261-267.

<sup>13</sup> Uso de la palabra del ministro Góngora Pimentel en la sesión plenaria del 29 de agosto de 2006. "El día veintiocho de agosto recibí en mi oficina diversos elementos presentados por los promoventes, tendentes a probar la existencia de los hechos a que se referían en su escrito

Para la resolución de esta solicitud el Pleno de la SCJN introdujo la noción de que la facultad es “ordinaria”, y revisó nuevamente la noción de “gravedad” discutida con mucha polémica por el *caso Lydia Cacho*. Pero lo más relevante fue la introducción de elementos de análisis de constitucionalidad abstractos a un medio de control de constitucionalidad caracterizado por abordar el estudio de hechos concretos.<sup>14</sup>

La SCJN abandonó la interpretación de su función como extraordinaria, sustituyéndola por una noción de facultad ordinaria ejercida conforme a la gravedad de los hechos motivo de la intervención.<sup>15</sup> Para este caso, afirmó que la interpretación correcta del artículo llevaría a considerar a la facultad de investigación como un mecanismo más, provisto por la Constitución, para la defensa de los derechos fundamentales que operan de forma distinta a los demás, sin que esto le atribuya características de extraordinariedad.<sup>16</sup> Así la procedencia debe cumplir con dos criterios: “a) Si existió o no una violación de garantías definiendo y dando contenido a tales dere-

---

inicial. Después de revisar los elementos antes descritos, encuentro que existen indicios de que esos hechos pueden en sí mismos constituir graves violaciones a las garantías individuales, por lo que he decidido hacer mía la petición de dicho escrito, razón por la cual, como miembro de este Órgano Colegiado, solicito se forme el expediente respectivo y se turne a algún ministro para la elaboración del proyecto, a fin de que sea el Tribunal en Pleno quien determine sobre la pertenencia (*sic*) de su ejercicio”. Versión estenográfica de la Sesión del Pleno de 29 de agosto de 2006.

<sup>14</sup> “En ese sentido, este Tribunal considera necesario, en una nueva reflexión, definir dos aspectos esenciales de la facultad, como son su naturaleza y la conceptualización de hechos considerados como violación grave a las garantías individuales, como presupuesto del ejercicio de la facultad”. Versión pública del Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el Expediente 3/2006, p. 8.

<sup>15</sup> En el dictamen se señala que: “En los diversos precedentes en los que se ha discutido la naturaleza jurídica de la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, constitucional, se le consideró con el carácter de extraordinaria, al entenderse como una cuestión ajena a la vocación fundamental de este Tribunal Constitucional, por tratarse de una facultad no jurisdiccional, es decir, al no implicar un contradictorio que deba resolver en su carácter de árbitro; lo que llevó a establecer criterios en cierta forma rígidos para la procedencia de su ejercicio, que en realidad hacen difícil la intervención de este Tribunal Constitucional ante casos de evidente violación grave de garantías individuales. Ahora bien, como se verá de sus antecedentes históricos, que ya fueron analizados por este Tribunal Pleno al ejercer la facultad de investigación 2/2006 —para definir aspectos distintos al que ahora se toca—, estamos ante una facultad ordinaria que debe ser ejercida por este Tribunal Constitucional, no debido a la excepcionalidad derivada de su naturaleza no jurisdiccional, ni mucho menos por la poca periodicidad con la que se ha ejercido, sino por la gravedad de los hechos que motiven la intervención del más alto tribunal del país, como se demostrará a continuación”. *Ibidem*, p. 9.

<sup>16</sup> “El Tribunal Pleno consideró que la gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto de la procedencia de la investigación, pues ello permitiría medir la trascendencia

chos, en su caso, y en el supuesto de que exista tal violación, b) 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”.<sup>17</sup>

Para encontrar los elementos de procedencia, se inclinó porque con la facultad de investigación, además de investigarse los hechos que violen gravemente garantías individuales, también debía definirse y dar contenido a esas garantías para conocer los contenidos constitucionales que debieran protegerse. Este es un momento muy relevante en la conformación de nuevas interpretaciones de la facultad de investigación porque introduce el análisis de cuestiones abstractas a un procedimiento caracterizado por el estudio de hechos concretos. Con esto, la SCJN consiguió una doble utilidad en el uso de la facultad de investigación: conocer las violaciones graves a las garantías individuales ocurridas en hechos concretos y establecer criterios de interpretación de los mismos derechos fundamentales.<sup>18</sup>

El dictamen de admisión de la solicitud del caso *Atenco* fue de los más propositivos en la reinterpretación de la facultad de investigación. Se dispuso que con el informe rendido al Pleno, éste sería quien “finalmente dicte si existe la posibilidad de que existan responsabilidades políticas, penales, civiles o administrativas, que deban ser tratadas por las autoridades competentes”, además de prever que el Pleno buscaría encontrar la forma de reparación de la violación de las garantías.<sup>19</sup> Sin embargo, dichos man-

---

social de la violación, sea que recayera sobre una o varias personas, y que ésta se actualizaba cuando se afectara la forma de vida de una comunidad”. *Ibidem*, p. 691.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 692.

<sup>18</sup> El dictamen de admisión dice: “Así, los comisionados deberán investigar: ¿por qué se dieron esas violaciones?, ¿alguien las ordenó?, ¿obedeció a una estrategia estatal o al rebasamiento de la situación y a la deficiente capacitación de los policías?, etcétera. Ello con un doble objetivo: el primero, para que la sociedad mexicana y la comunidad internacional, y sobre todo, los habitantes de los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, conozcan el por qué ocurrieron esos hechos que constituyen una violación grave a las garantías individuales y derechos humanos; con lo cual se puede contrarrestar ese estado de incertidumbre y afectación en la vida de la comunidad, que generaron los hechos y que motivaron la gravedad de las violaciones y, por ende, el ejercicio de la facultad, pues ello dará confianza en que el Estado se interesa por la defensa de los derechos humanos fundamentales de los gobernados, al hacer que se respeten los límites que permiten la convivencia armónica de la sociedad. El segundo objetivo, que depende del resultado del primero, permitirá, en su caso, que esta Suprema Corte establezca criterios sobre los límites de la fuerza pública, y en su caso, haga llegar a las autoridades competentes su opinión sobre las formas de reparación de la violación de garantías, ya sean jurídicas o civiles; así como también, en su caso, la opinión sobre posibles responsabilidades civiles, penales, administrativas o políticas”. *Ibidem*, pp. 76 y 77.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 78.

datos se modificaron con la entrada en vigor del *Acuerdo General 16/2007* donde se reguló la labor de la Comisión Investigadora. Las modificaciones introducidas por el acuerdo general mencionado provocaron que la Comisión Investigadora solicitara al Pleno de la SCJN la interpretación del contenido de las nuevas disposiciones para aplicarlo a su trabajo, de conformidad con el artículo tercero transitorio de dicho acuerdo.<sup>20</sup> El Pleno decidió que las nuevas disposiciones exigían modificar el acuerdo inicial de creación de la Comisión de Investigación, limitando la procedencia de la solicitud, explicitándose la imposibilidad de adjudicar responsabilidades, pero permitiendo la identificación de las personas que participaron en los hechos.<sup>21</sup>

Con la modificación al mandato original de la SCJN se llevaron los trabajos de la Comisión Investigadora. La Comisión entregó su informe al Pleno el cual, en sesión del 12 de febrero de 2009, concluyó que existieron violaciones graves de garantías individuales, identificó a los participantes en la comisión de dichas violaciones y ordenó el envío de los resultados de la investigación a las autoridades competentes, y la publicación del dictamen en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, y en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Dentro del contenido de la resolución, los considerandos del cuarto al octavo y el duodécimo fueron descripciones de los hechos para establecer con claridad las circunstancias sucedidas en los acontecimientos que posibiliten la verdad histórica.<sup>22</sup> Por su parte, los considerandos del noveno al undécimo y del décimo tercero al décimo quinto se presentaron como valoraciones abstractas de los derechos violentados. A partir de este caso, la SCJN no se limitó a estudiar hechos concretos, sino que incorporó a las discusiones los contenidos de las normas constitucionales relacionadas con los derechos fundamentales.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> El artículo tercero transitorio de dicho acuerdo dice: “Tercero. La Comisión designada para realizar la investigación en la facultad de investigación 3/2006, deberá continuarla de conformidad con las presentes reglas, para lo cual regularizará las actuaciones del procedimiento en lo que pudieran contravenir este acuerdo”. Acuerdo General 16/2007.

<sup>21</sup> Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el Expediente 3/2006, p. 9.

<sup>22</sup> Los considerandos se expresan de la siguiente forma: “Cuarto ¿Qué pasó el tres de mayo de dos mil seis?, quinto ¿Qué pasó el cuatro de mayo de dos mil seis?, sexto ¿Hubo abusos policiales?, séptimo ¿Hubo agresiones sexuales?, octavo ¿Por qué sucedió? ¿Qué motivo lo narrado? y décimo segundo, Integrantes de las corporaciones policiacas que materialmente estuvieron el día de los eventos”. *Ibidem*.

<sup>23</sup> “Noveno ¿Fue legítimo el uso de la fuerza en estos eventos?, décimo ¿Qué derechos humanos fueron violentados?, décimo primero ¿Se trató de violaciones graves a los derechos fundamentales en términos del artículo 97 constitucional?, décimo tercero, Responsabilidades de los servidores públicos, responsabilidad patrimonial del Estado y formas de reparación, décimo cuarto Principios constitucionales acerca del uso de la fuerza pública y

En el considerando décimo primero estableció que cuando se admite una solicitud de investigación, el criterio para definir la gravedad de las violaciones de garantías es si el evento modifica la forma de vida de una comunidad.<sup>24</sup> Distinguió que este criterio sirve para valorar la procedencia de una solicitud, pero no es suficiente para pronunciarse sobre la gravedad de las violaciones, una vez concluidos los trabajos de la Comisión. Así, estableció que la gravedad se verificaba una vez agotada la investigación, siendo hasta ese momento en que el Pleno de la SCJN confirma, modifica o se aparta del mismo para dar su opinión definitiva sobre la existencia de violaciones graves a las garantías individuales. Fundado en esto, la SCJN encontró que las fuerzas policiales hicieron mal uso de la fuerza pública en perjuicio de personas detenidas y de otras en las inmediaciones del lugar donde se desarrolló el operativo en Atenco, Estado de México, que se manifestó en detenciones arbitrarias, violencia física y psicológica, agresiones sexuales, además de un contexto hostil que originó la pérdida de la vida de dos personas. En palabras de la SCJN, el uso excesivo de la fuerza pública rompió con su uso legítimo haciendo que la policía se convirtiera en un poder represor.<sup>25</sup>

La violación de derechos fundamentales se convirtió en grave, porque fue desarrollada por una corporación policiaca ejecutora de acciones ilegítimas, violentas, excesivas e injustificables en un país en donde la acción estatal es limitada por la Constitución. Además, hizo énfasis en que la percepción pública concluyó que “se desarrolló el ejercicio de la fuerza pública con precariedad e indolencia en materia de tutela y respeto de derechos fundamentales, lo que infunde temor y desconfianza hacia el Estado y genera un clima de impunidad e inseguridad”.<sup>26</sup>

---

omisiones en la materia, y considerando décimo quinto Remisión y publicidad del presente dictamen”. *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 691.

<sup>25</sup> “En los hechos acontecidos las corporaciones policiales que participaron en los operativos narrados ejercieron la fuerza pública de manera excesiva, desproporcionada, ineficiente, inprofesional e indolente hacia al respeto de los derechos humanos, tanto de las personas que fueron detenidas en esos operativos, como de otras que estaban en las inmediaciones. Esa intensidad, la violencia y el exceso en el que se incurrió en el uso de la fuerza de la actuación pública se materializó en diversas acciones lesivas de derechos y garantías de las personas, como fueron: detenciones arbitrarias, violación de domicilios particulares, violencia física y psicológica contra las personas y agresiones de tipo sexual en contra de mujeres, que a la vez son acciones de discriminación por género. Asimismo, la fuerza pública fue ejercida de tal modo que se creó un ambiente de hostilidad y riesgo continuo y propició un contexto en el que además de las lesiones físicas y demás descritas, lamentablemente perdieron la vida dos personas”. *Ibidem*, p. 698.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 700.

Una vez que la SCJN determinó en este caso la existencia de violaciones graves a las garantías, estableció en los siguientes considerandos su opinión sobre los alcances de los resultados de la investigación. Después de una serie de votaciones divididas, la SCJN determinó elaborar un listado de las personas que participaron en los operativos policiacos del 3 y 4 de marzo de 2007, tanto mandos como personal operativo, sin hacer deslinde de responsabilidades. Así también urgió a las autoridades competentes a enviarle los informes para que realizaran tanto las investigaciones suficientes para asignar responsabilidades, como las acciones pertinentes a cumplir con la responsabilidad patrimonial del Estado, y encontrar las formas de reparación adecuadas al caso. Se proveyó además, para remisión del dictamen, a las autoridades competentes para su conocimiento, así como se ordenó la publicación en los periódicos oficiales del Gobierno Federal, del Estado de México y del Poder Judicial de la Federación.<sup>27</sup> En cuanto al análisis abstracto de los derechos fundamentales, la SCJN definió en la resolución el catálogo de garantías posiblemente violadas y la relación de éstas con el régimen constitucional del uso de la fuerza pública. Dentro de los derechos analizados por la SCJN se encuentran: el derecho a la vida, a la libertad sexual, a la no discriminación por género y a no ser torturado, a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, al debido proceso legal, a la justicia, al trato digno de los detenidos y a la propiedad privada.<sup>28</sup>

### 5. *Caso Oaxaca*

La solicitud 001/2007 fue presentada por la Cámara de Diputados sobre los hechos acontecidos en el estado de Oaxaca. Con el voto de ocho de los ministros del Pleno se admitió después de discutirse en las sesiones del 19 y 21 de julio de 2007. La SCJN repitió el criterio elaborado en el *caso Atenco*, considerando a la facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales como ordinaria.<sup>29</sup> De igual forma mantuvo como criterio de procedencia la gravedad de la violación de las garantías fundada en el impacto de los hechos en la forma de vida de la comunidad. Partiendo de los datos aportados por la Cámara de Diputados y el informe rendido por la CNDH, se presumió la posibilidad de una violación grave de garantías individuales.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 702-777.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 551-685.

<sup>29</sup> Dictamen de la solicitud 001/2007, pp. 35 y 36.

<sup>30</sup> “Que los hechos ocurridos en la entidad federativa de Oaxaca, a partir del mes de mayo de dos mil seis al mes de enero del dos mil siete, fecha señalada en dicho informe, han

La investigación ordenada en el caso se planteó dos objetivos casi idénticos a los expuestos para el *caso Atenco*. En la metodología para la investigación establecieron que las conclusiones podrían identificar únicamente con nombre y cargo a las personas que participaron de los hechos violatorios de garantías.<sup>31</sup> Después de que la entrega de los resultados se aplazara en un par de ocasiones, finalmente se entregaron al Pleno en marzo de 2009. El caso se discutió los días 13 y 14 de octubre de 2009 conforme el proyecto de dictamen presentado por el ministro Mariano Azuela Güitrón y engrosado por la ministra Margarita Luna Ramos.

La SCJN realizó un complejo análisis abstracto en donde elaboró nuevas definiciones sobre los orígenes y alcances de los derechos del hombre, el ideal de la sociedad buscado en la Constitución, la responsabilidad com-

---

trascendido a la vida de esa entidad, pues resulta evidente que ante la manifestación ilimitada de la fuerza pública de que el Estado dispone, sin cumplir el mandato constitucional y el compromiso internacional de respetar los derechos así como la integridad física y emocional de las personas, los habitantes de Oaxaca vivieron y algunos tal vez lo vivan todavía un estado de incertidumbre emocional y jurídica, con la consecuente afectación a su forma de vida, ya que resulta lógico que vivan en la zozobra ante autoridades que ejercen la fuerza pública, presumiblemente al grado de desconocer los derechos humanos que reconoce nuestro marco jurídico". *Ibidem*, pp. 103 y 104.

<sup>31</sup> "Ello con un doble objetivo: el primero, para que la sociedad mexicana y la comunidad internacional, y sobre todo, los habitantes de la entidad federativa de Oaxaca, conozcan el por qué ocurrieron esos hechos que presumiblemente constituyen una violación grave a las garantías individuales y derechos humanos; con lo cual se puede contrarrestar ese estado de incertidumbre y afectación en la vida de la comunidad, que generaron los hechos y que motivaron la presunta gravedad de las violaciones y, por ende, el ejercicio de la facultad, pues ello dará confianza en que el Estado se interesa por la defensa de los derechos humanos fundamentales de los gobernados, al hacer que se respeten los límites que permiten la convivencia armónica de la sociedad./ El segundo objetivo, que depende del resultado del primero, permitirá, en su caso, que esta Suprema Corte establezca criterios sobre el debido ejercicio de la fuerza pública; y en su caso, determinar los órganos y autoridades involucradas en las violaciones graves de garantías individuales o derechos humanos fundamentales"./ Así, los comisionados, dentro del conjunto de acontecimientos que alteraron el orden público y la seguridad en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada, deberán investigar:/ 1. La probable violación de garantías a personas físicas determinadas, especialmente, vida e integridad corporal, inviolabilidad del domicilio, libertad personal, respeto al derecho de propiedad, entre otras./ 2. Se deberá investigar la probable violación generalizada de garantías individuales, especialmente libertad de tránsito, libertad de trabajo, derecho a la información, entre otras./ 3. Se deberá investigar los probables excesos de las fuerzas policiacas municipales, estatales y federales./ 4. Se deberá investigar la probable omisión o pasividad de las autoridades municipales, estatales y federales para restaurar, mantener el orden público y la seguridad en la zona de que se trata./ En cada uno de estos temas de investigación, la Comisión procurará identificar el cargo y nombre de las personas que hubieren participado en tales hechos calificados como violaciones graves de garantías individuales o de derechos humanos fundamentales". *Ibidem*, pp. 110 y 111.



partida entre el Estado y la sociedad para el logro del ideal buscado por la Constitución, las garantías como mandatos optimizados de la Constitución, mediante una discusión filosófica de los alcances de la facultad de investigación como medio de control de constitucionalidad.<sup>32</sup> En el tema en donde más profundizó fue en la redefinición del concepto de gravedad.<sup>33</sup> Adicional al concepto de modificación en la vida de una comunidad sobre el cual se había definido la gravedad anteriormente, la SCJN introdujo el concepto de la existencia de un “mínimo vital de garantías”. En su novedosa postulación del concepto, los ministros se expresaron sobre la existencia de gravedad en la violación de garantías individuales cuando frente a una situación deficitaria más o menos prolongada de las garantías que no permite asegurar el derecho al ‘mínimo vital’, las autoridades, por desinterés o falta de diligencia, omiten llevar a cabo las acciones necesarias para solventar tal situación. Asimismo, constituye una violación grave de garantías el hecho de que las autoridades, de manera deliberada e ilegítima, violen los derechos fundamentales de los gobernados alterando la vida de la comunidad.

El dictamen de la SCJN se desarrolló en dos partes: la búsqueda de la verdad histórica y el análisis abstracto de los derechos fundamentales violentados, y su relación con el régimen jurídico del uso de la fuerza pública. En el *caso Oaxaca* las conclusiones fueron más generales, dado que abarcan eventos desarrollados a lo largo de varios meses en una extensión territorial amplia a diferencia del *caso Atenco* en donde las descripciones fueron más precisas debido a que se enfocaron en eventos acontecidos durante dos días en una localidad específica.

## 6. *Caso ABC*

La última solicitud discutida por la SCJN en el periodo corresponde a la 001/2009 referente al incendio sucedido en la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en donde hasta el momento de las discusiones se conocía que cuarenta y nueve niños trágicamente perdieron la vida. Esta guardería era operada de forma subrogada por particulares. Después de desechar la soli-

<sup>32</sup> Dictamen de la solicitud 001/2007, pp. 11-26.

<sup>33</sup> “Un elemento demostrativo de que se está ante una violación grave de garantías es la conducta de las autoridades (por acción u omisión) consistente en no evitar una situación deficitaria en el goce de garantías que impide gozar del derecho al ‘mínimo vital’ o en violar deliberada e ilegítimamente garantías de una persona o de una colectividad. Esto determina que la suma de hechos que aisladamente constituyen violaciones de garantías pueden estimarse graves si en su conjunto generan conmoción en la sociedad”, Solicitud 001/2007, p. 52.



citud presentada en la sesión del 13 de julio de 2009 por un grupo de padres de familia afectados, el ministro Valls Hernández hizo suya la petición para volver a presentarla en el Pleno. El Pleno de la SCJN ordenó la creación de la Comisión Investigadora. En el planteamiento de este caso, la mayoría de la SCJN se inclinó por considerar la gravedad de las violaciones de los hechos denunciados, cuando tienen un impacto trascendente en la forma de vida de la comunidad, como el criterio relevante para decidir sobre la procedencia de la investigación.<sup>34</sup>

En el *caso ABC* continuó la presencia del análisis abstracto de las garantías individuales y los regímenes jurídicos aplicables a la situación. El dictamen planteó para la investigación el desarrollo de un objeto de estudio dividido en varios puntos. Ocho de diez se plantearon con relación a las obligaciones de las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de la normatividad establecida para el funcionamiento de guarderías subrogadas por el IMSS.<sup>35</sup> Sólo las preguntas 9 y 10 consistieron

<sup>34</sup> En el dictamen se contiene lo siguiente: “de este modo, los únicos presupuestos exigibles para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida, discrecionalmente, hacer uso de la facultad de investigación, consisten, por un lado, en que se acredite la existencia de hechos consumados presumiblemente violatorios de garantías; y por otro lado, que la gravedad de dichas violaciones tenga un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad, alterándola, ya sea que la violación se presente en perjuicio de una persona o de un grupo de personas. De este modo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no existe duda de que los hechos acaecidos el cinco de junio de dos mil nueve en la Guardería -----, en Hermosillo, Sonora, que resultaron en la desafortunada muerte de cuarenta y nueve menores de edad, así como en la afectación severa de muchas otras personas en su integridad física, psicológica y emocional, tuvieron y siguen teniendo un impacto que ha afectado de manera severa la vida, no solamente de la comunidad directamente involucrada, sino de muchos sectores sociales a nivel nacional y que, por tanto, han alterado de alguna manera el orden público y la paz social”. Dictamen *caso ABC* Facultad de Investigación 001/2009, p. 153.

<sup>35</sup> “1. Analizar el marco jurídico federal, estatal y municipal, relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería; y, analizar cuáles son los alcances y grados de responsabilidad que existían entre las diversas autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías en razón de tratarse de un beneficio de los niños y niñas en el ejercicio del derecho a la salud y de los derechohabientes./ 2. Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS con patrones que tienen instaladas guarderías en sus establecimientos./ 3. Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS con particulares no patrones para la prestación del servicio de guarderías./ 4. Determinar el origen, contenido y cumplimiento del convenio de subrogación celebrado entre el IMSS y los particulares que prestaban el servicio en la Guardería -----./ 5. Especificar qué autoridades administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social celebraron dicho convenio y su competencia, así como el procedimiento que se observó para su otorgamiento (cumplimiento con la normatividad relativa al funcionamiento como guardería)/ 6. Investigar si las autoridades competentes realizaban visitas de inspección y con qué periodicidad, para verificar las con-

en dar respuesta a los hechos concretos acontecidos.<sup>36</sup> La resolución final del caso fue polémica. Aunque el dictamen realizado por el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea fue rechazado en la mayoría de sus contenidos, se consiguió establecer la violación grave de garantías individuales y señalar la responsabilidad de algunos funcionarios de segundo nivel.<sup>37</sup>

El caso *ABC* fue el último que accionó las facultades de investigación de la SCJN antes de la reforma constitucional de 2011. Posterior a éste se interrumpió el interesante trabajo que venía realizándose en la interpretación del concepto de violaciones graves a las garantías individuales. Tanto al interior de la SCJN como al exterior, durante la vigencia de este medio de control de constitucionalidad, existieron fuertes oposiciones a su utilización, argumentándose que alejaba a la SCJN de la atención contenciosa de los asuntos, que la investigación no podría generar consecuencias de derecho, que no era una facultad propia de un tribunal constitucional, entre las más relevantes. A pesar de lo anterior y pese a los excesos cometidos en la primera Comisión Investigadora que sí señaló responsabilidades al gobernador de Guerrero y otros funcionarios, se perdió la oportunidad de seguir realizando los análisis abstractos de ciertos regímenes jurídicos como el del uso de la fuerza pública o el de subrogación de servicios públicos como las guarderías, que en el fondo permitían revisar el alcance de algunos de los derechos que protegen a los individuos y comunidades dentro de los Estados Unidos Mexicanos. Al interrumpirse la labor de la SCJN, se interrumpió también uno de los pocos controles a la labor del Estado que gozaron de amplia presencia mediática y que movieron la acción de la opinión pública. La reforma de 2011 eliminó este medio del catálogo de la SCJN para trasladarlo a la CNDH. El trabajo de ésta en la materia es incipiente, con la resolución

---

diciones del funcionamiento de la Guardería -----, y en caso de hacer observaciones, si se vigilaba el cumplimiento de las mismas./ 7. Esclarecer la intervención de las autoridades del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, en relación con el otorgamiento del permiso de uso de suelo y licencia de funcionamiento como guardería, así como los demás otorgados respecto del mismo inmueble y de los inmuebles aledaños./ 8. Analizar si con la conducta de acción y omisión de los funcionarios encargados del buen funcionamiento de la guardería, las consecuencias del accidente de fecha cinco de junio de dos mil nueve, en la Guardería -----, pudieron evitarse y con ello, se hubiera podido salvaguardar la vida e integridad de los menores que se encontraban en la misma”. Dictamen de la solicitud 001/2009, p. 165.

<sup>36</sup> “9. Identificar los actos de negligencia médica posteriores al suceso./ 10. Identificar a las personas que participaron en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales, tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social como del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, y demás que resulten”. Dictamen de la solicitud 001/2009, p. 166.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 169.

de dos casos conocidos. En el siguiente apartado se revisa el proceso de la reforma constitucional y los contenidos de los primeros casos conocidos.

### III. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en 1990, surgiendo como un reclamo social y en virtud de dar respuesta a temas sociales imperantes en México, en aras a la protección de los derechos humanos.<sup>38</sup> Con la reforma al artículo 102 constitucional, de fecha 10 de junio de 2011, se le confirió la facultad de investigación de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, la cual anteriormente se encontraba reservada a la Suprema Corte de Justicia de Nación.

Dicha facultad otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue reservada para iniciarse de oficio o bien por la solicitud de alguno de los siguientes entes públicos: 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. Como en la facultad de investigación que tuvo la SCJN, los ciudadanos no están legitimados para solicitarla.

Durante el proceso legislativo hubo una serie de discusiones sobre distintas temáticas como la naturaleza jurídica de la CNDH, la trascendencia de que conociera hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, la obligatoriedad de las recomendaciones hacia las autoridades que intervinieran como responsables de violaciones graves a los derechos humanos, y las ventajas y desventajas de alejarla de la SCJN.

En la discusión y votación de la Cámara de Senadores, llevada a cabo el 8 de abril de 2010, para la emisión del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos en el que se proyectó el decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el senador Alejandro Zapata Perogordo manifestó que en la discusión sobre si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría investigar violaciones graves de derechos humanos se mantenía un criterio de gravedad, se debía mantener en nivel excepcional al limitar constitucio-

---

<sup>38</sup> Sandoval Vargas, Graciela y Corzo Sosa, Edgar, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)* (primera versión sólo en formato electrónico) [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, sin fecha de publicación [citado 26-11-2014], PDF, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1845>, p. I, pp. 160.

nalmente su actuar en materias electoral, jurisdiccional y laboral, y consideró adecuado suprimir la prohibición en materia laboral.<sup>39</sup>

Otro punto debatido ahora por la Cámara de Diputados, durante la discusión y votación del 15 de diciembre del 2010, dentro del contenido de la minuta del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue cuestionarse si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendría facultades de autoridad investigadora para estos efectos.<sup>40</sup> En la misma discusión se plantearon divergencias con las propuestas de transmitirle la facultad de investigación, argumentándose que al conferirle facultades de autoridad investigadora se le debilitaría, se le restaría autoridad moral y se le afectaría en la interlocución con la sociedad y los organismos internacionales de derechos humanos. Lo anterior debido a su naturaleza de organismo protector de derechos fundamentales encargado de ejercer un control no jurisdiccional de los actos de las autoridades, ya que su fuerza reside en su autoridad moral como organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica propia y distinta de la personalidad jurídica de la Federación. Se argumentó que darle facultades de investigación asimilaría su función a la del Ministerio Público, y las policías que actúan bajo su mando y, por ende, sujetarla y juzgar su actuación incluso vía de amparo cuando un particular considere que el organismo protector de derechos humanos le viola un derecho fundamental.<sup>41</sup>

Otros puntos abordados en la discusión y votación del 15 de diciembre del 2010 fueron los siguientes. El diputado Jaime Cárdenas Gracia manifestó que la transmisión de la facultad de investigación a la SCJN supondría una serie de facultades indebidas e inapropiadas porque se facultaba al Consejo Consultivo para realizarlas, el cual no tiene una naturaleza ejecutiva ni órgano pleno de autoridad. También consideró una desventaja que no se estableciera ningún mecanismo de legitimación procesal para que los ciudadanos soliciten a la CNDH investigar violaciones graves a los derechos humanos. Igualmente criticó que los efectos de las investigaciones por violaciones graves a los derechos humanos “se limitaran a la presentación de denuncias y no la destitución del servidor público ni la determinación de

<sup>39</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 10-06-2011), pp. 355 y 356.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 396-398.

indemnización para las víctimas”.<sup>42</sup> El diputado Cárdenas propuso que la Suprema Corte siguiera conociendo de las violaciones graves a los derechos humanos y a las garantías individuales, y por ende que dicha facultad no se trasladara a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.<sup>43</sup> Finalmente, solicitó se integraran sus reservas al proyecto, en el sentido de proponer que se mantuviera íntegramente vigente el párrafo segundo del artículo 97 de la carta magna porque ninguna autoridad en el Estado mexicano —la CNDH, por ejemplo— tenía la respetabilidad de la SCJN. Argumentando que las investigaciones de la CNDH “constituirán un mero trámite sin importancia alguna y se privaría al Poder Judicial de una atribución histórica y fundamental, que al menos provoca en la sociedad civil discusión pública y amplia sobre las violaciones a los derechos humanos”.<sup>44</sup>

Siguiendo una postura similar a la del diputado Cárdenas, el diputado Nazario Norberto Sánchez manifestó que dado que la Constitución le otorgaba la facultad de interpretar sus normas, por ese motivo era correcto que fuera ella quien fijé o interprete los alcances de dicha facultad investigadora.<sup>45</sup>

En la discusión y votación de la Cámara de Senadores, llevada a cabo en fecha 8 de marzo de 2011 (para la emisión del proyecto de dictamen del decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el senador Dante Delgado Rannauro estimó que una reforma de estos alcances, como la supresión de la facultad investigadora a la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecida en el artículo 97 constitucional y su transferencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, implicaría emprender acciones que a la larga repercutirían en la conversión de la CNDH en un instrumento burocrático pesado.<sup>46</sup> El senador Ricardo Monreal Ávila señaló que la propuesta de redacción en la reforma el artículo 102 constitucional, apartado B, resultaba confusa en lo referente al desarrollo y desahogo del procedimiento de la facultad de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esto debido a que sería dirigido por el Consejo Consultivo cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, puesto que podía entenderse que no obstante que el titular del Ejecutivo federal o algunas de las cámaras del

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 414.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 424.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 427 y 428.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 426 y 427.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 460.

Congreso de la Unión pidan a la comisión que ejerza la facultad de investigación por tratarse de un hecho que puede ser manifiestamente un caso de violación grave a los derechos humanos, el Consejo Consultivo podía decidir no atender a dicha petición, lo cual lo convertiría en un órgano jurisdiccional y de investigación.<sup>47</sup>

A pesar de los argumentos anteriores, en la reforma constitucional de 10 de junio del 2011, se otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, al incluirlo en el último párrafo del artículo 102, apartado B.<sup>48</sup> La CNDH ha ejercido dicha facultad en dos asuntos de los cuales ha realizado las siguientes recomendaciones.

1. *Recomendación núm. 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*

En la primera recomendación, derivada del ejercicio de la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos, se abordaron los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, Guerrero, durante la manifestación realizada por estudiantes normalistas de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, y otros colectivos. La manifestación inició por la negativa del titular del Poder Ejecutivo del estado de Guerrero para recibirlos en audiencia. Se suscitó un enfrentamiento en la carretera federal número 95, conocida como Autopista del Sol, en donde los manifestantes fueron dispersados y sometidos de manera violenta por policías federales, quienes les apuntaron con armas e hicieron disparos al aire. En conjunto con policías ministeriales del estado de Guerrero y con policías de la secretaria de seguridad pública y protección civil del estado de Guerrero, arrinconaron a los manifestantes en una gasolinera, dispararon contra los mismos y alteraron el lugar de los hechos. Las consecuencias fueron dos personas muertas; tres heridas con proyectil de arma de fuego; la detención de varias personas, y su traslado a las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero donde fueron víctimas de violencia; una persona fue objeto de tortura e imputación indebida de hechos delictivos al hacerlo disparar una arma de fuego; diversas personas fueron trasladadas en autobús al cuartel regional federal de la Policía

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 478 y 479.

<sup>48</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Federal de Chilpancingo, Guerrero, donde fueron maltratados, y con motivo del incendio en una estación de gasolinera ubicada sobre la carretera Chilpancingo-Acapulco murió una persona.

En este caso en particular, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó que existen evidencias que permitieron establecer que hubo violaciones graves a la libertad de reunión y, como consecuencia de ello, al derecho a la vida, a la seguridad e integridad personal, a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la libertad personal y al trato digno, además de la transgresión a los derechos a la verdad y a la información, y a todos aquellos derechos que el orden jurídico mexicano reconoce a las personas en su calidad de víctimas del delito y del abuso de poder, atribuibles a servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y del gobierno del estado de Guerrero en agravio de cincuenta y dos víctimas, así como de un número indeterminado de personas que se manifestaron y otras más que por encontrarse en el lugar estuvieron en riesgo ante los actos de violencia suscitados.

Con esto se dio origen a la violación grave al derecho humano de libertad de reunión, ocasionando que se coartaran diversos derechos en los siguientes términos: a) la libertad de reunión al no permitir que estudiantes y diversas personas se manifestaran de forma libre, criminalizando la protesta social mediante el uso de la fuerza y el empleo excesivo de las armas de fuego en una manifestación que se tornó violenta, ya que los cuerpos policiacos federales y estatales tuvieron conocimiento previo y no implementaron protocolos ni medidas a seguir para evitar vulnerar derechos humanos, al poner en riesgo a todas las personas que se encontraban en dicho lugar, aunado al empleo de manera excesiva de la fuerza pública y las armas de fuego con el objeto de reprimir la manifestación realizada; b) el derecho a la vida en virtud de que hubieron dos estudiantes privados de la vida a consecuencia de las heridas ocasionadas por armas de fuego, y otra persona más a consecuencia del incendio de la gasolinera; además se trata de una violación grave por haberse cometido por agentes del estado en uso indebido de la fuerza en relación al deber de cuidado por parte de las autoridades federales y estatales; c) seguridad e integridad personal al resultar lesionados varias personas por disparos de fuego, derivados de la falta de tolerancia, anuencia y deber de cuidado por parte los cuerpos policiacos, existiendo la relación de causa y efecto entre las violaciones graves, las acciones y omisiones de la autoridad al no evitar que los cuerpos policiacos fueran armados, aunado a la tortura e imputación indebida de hechos que se les atribuyó a diversas personas al ser detenidas arbitrariamente y habérseles imputado el haber disparado un arma en contra de policías.



Además de los anteriores, se presentaron tortura e imputación indebida de hechos al haberse detenido a veinticuatro personas de manera arbitraria y haber sido llevadas a las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, y no haber llevado a cabo los estándares establecidos por el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, conocido como protocolo de Estambul, y la detención arbitraria y tratos crueles al haberse detenido a cuarenta y dos personas en las que algunas fueron objeto de lesiones, tratos crueles y conductas indignantes (dentro de los cuales se encontraban menores de edad y mujeres) e incluso a uno de ellos se le torturó durante su internamiento, existiendo responsabilidad por acciones y omisiones consistentes en la tolerancia, anuencia y vulneración del deber de cuidado, para que los elementos policiacos se abstuvieran de detener arbitrariamente a las víctimas y evitar tratos crueles e indignos.

Otros derechos violados se actualizaron al haber retenido a niños y mujeres en conjunto con las demás personas sin haber realizado una separación por edad y sexo; por lo que hace a la indebida preservación y alteración del lugar de los hechos al momento en que ninguna autoridad realizó actividades tendientes a la conservación para evitar la pérdida de indicios relacionados con el evento. En relación a la violación de los derechos humanos de las personas ajenas a la manifestación, se determinó que al momento en que las autoridades encargadas de investigar y perseguir los delitos retardaron la procuración de justicia implicó la violación a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica; además existió inadecuada atención a víctimas vulnerándose sus derechos a la seguridad jurídica, esencialmente a las personas que quedaron en calidad de víctimas del delito al no otorgárseles la atención y no haberseles restituido por el mal que les fue ocasionado. Se presentaron obstáculos al haberse alterado material audiovisual proporcionado a la Comisión de los Derechos Humanos, omitir informar la medidas emitidas y no haber implementado medidas precautorias, ni haber otorgado atención a las víctimas, omisiones que se tradujeron en falta de colaboración con la Comisión, desprecio por la cultura de legalidad y una traba a proporcionar información.

Finalmente se dio una inadecuada atención de la problemática prevaliente en la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, ya que las manifestaciones tendientes a exigir mejores condiciones fue una constante que el gobierno del estado de Guerrero no atendió, vislumbrándose la falta de planeación y falta de políticas adecuadas tendientes a atacar el problema.



Estas violaciones graves a los derechos humanos se reflejaron en una serie de recomendaciones dirigidas al secretario de Seguridad Pública Federal y gobernador constitucional del Estado de Guerrero. Resaltando las tendencias a implementar acciones para indemnizar y proteger a las víctimas y a sus familiares por los daños causados, la capacitación de los servidores públicos sobre uso de fuerza utilizada en manifestaciones públicas, la protección de escenario del crimen por los cuerpos policiacos, el implementar acciones eficaces de coordinación institucional para el tratamiento de manifestaciones públicas, la implementación de técnicas policiales eficaces, programación de políticas públicas, atención a la institución educativa a las que acuden los estudiantes relacionados al presente caso, etcétera.<sup>49</sup>

*2. Recomendación núm. 1 VG/2014, 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*<sup>50</sup>

La segunda recomendación se inició con motivo de los hechos ocurridos en el municipio de Ocoyucan, Puebla, el 9 de julio del 2014, cuando un grupo de personas pertenecientes principalmente a la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, del municipio de Ocoyucan, en el estado de Puebla, se reunió en la inmediaciones del kilómetro 14+200 de la carretera estatal 438-D, Atlixco-Puebla, a la altura del puente que une a la Junta Auxiliar de San Bernardino Chalchihuapan con la comunidad de Santa Clara, conocido como “Puente de San Bernardino Chalchihuapan”, a fin de manifestarse con motivo de la publicación en el periódico oficial del estado de Puebla del acuerdo del secretario general de Gobierno por el que se emitieron los “Lineamientos generales para la entrega-recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares a los Municipios”.

En el lugar se encontraron con integrantes de la policía estatal de Puebla, suscitándose un enfrentamiento entre los manifestantes y el cuerpo policiaco del estado de Puebla, básicamente sobre la rampa suroriental del “Puente de San Bernardino Chalchihuapan”. Ahí los manifestantes penetraron la formación defensiva policial, despojaron a sus elementos del equipo antimotín, agredieron y privaron de la libertad a tres de ellos, quienes posteriormente fueron liberados. En los enfrentamientos perdió la vida un

<sup>49</sup> Cfr. Comisión de Derechos Humanos, Recomendación núm. 1VG/2012, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/001.pdf>.

<sup>50</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Violaciones\\_Graves](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves).

niño de 13 años; dos menores y varios manifestantes mayores de edad, junto con varios policías, resultaron lesionados. El 30 de julio de 2014, se inició la investigación por violaciones graves a los derechos humanos, radicándose para ello el expediente CNDH/1/2014/4555/Q/VG.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó que se contaron con elementos que le permitieron evidenciar violaciones graves a los derechos a la vida, a la libertad de reunión, y como consecuencia de ello a los derechos a la seguridad e integridad personal, a la legalidad, a la seguridad jurídica y al trato digno. También resultaron evidentes transgresiones a los derechos a la verdad, a la información y a todos aquellos derechos que el orden jurídico mexicano reconoce a las personas en su calidad de víctimas del delito y del abuso de poder, atribuidas a servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia, ambas del estado de Puebla.

La violación grave de los derechos humanos se actualizó bajo las siguientes hipótesis: uso indebido de la fuerza pública al no existir evidencias de que el gobierno del estado de Puebla hubiera implementado las acciones necesarias para atender adecuadamente la citada manifestación, agotar el diálogo y tratar de resolver de manera pacífica un conflicto social que se salió de control y se tornó violento. Por lo que hace a la privación de la vida, se actualizó al perder la vida un menor de edad, lesionado en la confrontación suscitada por el disparo de proyectiles de los elementos de la Policía Estatal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla que omitieron apegar su conducta conforme a la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales del estado de Puebla. También la existencia de manifestación con lesiones similares, hace referencia a las lesiones sufridas por diversas personas durante el enfrentamiento, que tuvieron un mismo patrón, concluyéndose que fueron ocasionados por proyectiles manipulados por los cuerpos policiacos.

Por lo que hace a los malos tratos e imputabilidad indebida de los hechos, se presentó en el momento en que fueron detenidas, maltratadas y lesionadas varias personas, por elementos de la policía del estado de Puebla, quebrantando los derechos a la integridad y seguridad personal, legalidad y trato digno de las personas, previstos en los artículos 14, 16, 19 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o., 3o. y 6o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los numerales 4 y 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Respecto a la indebida preservación y alteración del lugar

de los hechos, concluyeron que elementos de la Policía Estatal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla, así como servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, realizaron acciones y omisiones en perjuicio de la investigación relativas a una indebida preservación del lugar, observándose que el lugar de los hechos fue contaminado.

Se realizaron una serie de recomendaciones al gobernador constitucional del estado de Puebla tendientes a instruirse los procedimientos de responsabilidad respectivos, a los servidores públicos que intervinieron, la implementación de una fiscalía especial para investigar los hechos suscitados el 9 de julio de 2014, instruirse para la reparación de daños a las víctimas, implementar estrategias para atender demandas sociales, ofrecer disculpas públicas a las víctimas, instruir a los servidores públicos de las áreas de seguridad pública, procuración de justicia, etcétera.<sup>51</sup>

#### IV. CONCLUSIONES

El panorama para la investigación de las violaciones graves a los derechos humanos en México hoy luce más complicado que antes de 2011. La revisión histórica de los diversos diseños institucionales muestra que a la fecha, no contamos con un diseño institucional eficaz para resolver este tipo de asuntos. Lo más complicado del asunto es que el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la facultad de investigación, lo más destacado que se realizó durante los años recientes, se vio interrumpido de golpe por la reforma constitucional de 2011.

El mayor problema que existe para resolver las violaciones graves de derechos humanos con el diseño institucional actual radica en la lejanía de los instrumentos institucionales con respecto a los sujetos afectados por este tipo de conflictos. El sistema de protección de derechos humanos en México, tanto jurisdiccional como no jurisdiccional, se encuentra centrado en formas tradicionales de ejercicio y entendimiento del derecho, planteado para resolver conflictos individuales y altamente dependientes de la capacidad de asesoramiento y litigio de las propias víctimas. A la fecha hemos fallado en construir formas de representación social que puedan ser eficaces en la búsqueda de la protección y reparación frente a violaciones graves de derechos humanos; la opción de que sea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien tome esta representación, por lo menos durante los prime-

<sup>51</sup> Cfr. Comisión de Derechos Humanos, Recomendación núm. 2VG/2014, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/002.pdf>.

ros tres años de ejercicio de la función, luce bastante estrecha y más discreta que cuando la tuvo en sus manos la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es necesario revisar los criterios que se utilizan para calificar la gravedad de las violaciones de derechos humanos que, como hemos señalado, es un término previo a la reforma constitucional de 2011 que tuvo que ver con proporcionar criterios de selectividad a la Suprema Corte para asumir los asuntos en los que intervendría. Durante la historia de la facultad de investigación se mostró el constante traslape entre las nociones sobre protección de derechos humanos y sobre derecho penal. Si bien fue ampliamente reconocido que las facultades de investigación no deberían derivar en sanciones penales, porque para que éstas existan es necesario cumplir con formalidades del debido proceso que no se cumplen en los procesos de investigación, lo cierto es que se interrumpió el interesante desarrollo que por sí misma iba generándose en el uso de la facultad de investigación por otros caminos como el de la recuperación de la memoria y la verdad, la reparación del daño y, lo más importante, la revisión de los comportamientos sistemáticos de los órganos estatales.

Las violaciones graves a los derechos humanos en muchos aspectos muestran comportamientos sistemáticos, como lo habían demostrado ya las investigaciones de los casos *Atenco* y *Oaxaca* por la SCJN. Es importante mostrar que una de las labores más importantes que puede existir para resolver este tipo de asuntos es analizar el comportamiento sistémico de las autoridades involucradas más que las responsabilidades específicas que se puedan dar dentro de un asunto en concreto. Me explico. La importancia de mantener la categoría de violaciones graves a los derechos humanos es permitirle a los órganos encargados de las investigaciones observar “el cuadro completo”, “el bosque y no el árbol” para que se aboquen al estudio no de las particularidades de los casos, los cuales deberá resolver en su momento las jurisdicciones adecuadas, sino para proporcionar una visión completa de las fallas sistémicas en la actuación estatal que originen o toleren la existencia de violaciones graves a los derechos humanos.

La CNDH tiene ahora la obligación titánica de reactivar sus facultades investigadoras para realizar el trabajo fino de interpretación de derechos, su protección y sus alcances que en algún momento desempeñó la SCJN con cierto grado de éxito. Hasta el momento, el trabajo de la CNDH en la materia ha sido más bien discreto, sin ser claro cuál es el criterio que se utiliza para determinar cuáles son los hechos que merecen ejercer las facultades para ello. De no incrementarse en los años siguientes, es posible observar que el desencanto de la población por los medios institucionales nacionales para dar respuesta a la violación grave de derechos humanos crezca,

reduciéndose la confianza en los medios nacionales, y muy probablemente incrementándose la necesidad y dependencia a la intervención de organismos regionales de protección de derechos humanos, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para atender este tipo de problemáticas que ocupan un lugar cada vez más trascendental en la accidentada vida nacional.