

La investigación de violaciones graves de derechos humanos: pendiente tras la reforma de 2011

The Investigation of Gross Human Rights Violations: Pending after the 2011 Amendment

Salvador Leyva Morelos Zaragoza*

Instituto Federal de Defensoría Pública.
Ciudad de México, México.
sleyvamz@gmail.com

Recibido: 23 de septiembre de 2021.

Aceptado: 3 de noviembre de 2021.

* Secretario técnico de Combate a la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos del Instituto Federal de Defensoría Pública. Licenciado en Derecho por la Universidad Marista de Mérida y maestro en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Notre Dame. Su experiencia profesional incluye labores en instituciones nacionales e internacionales, como el Poder Judicial de la Federación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en las organizaciones Robert F. Kennedy Human Rights, La 72-Hogar Refugio para Personas Migrantes, e Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A. C.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.

Resumen

Este trabajo analiza la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para investigar violaciones graves de derechos humanos como herramienta constitucional única en la región. Su transferencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tornó este mecanismo especial para la garantía del derecho a la verdad y la construcción de la memoria colectiva en un mero trámite administrativo sin impactos sociales o legales, por lo que debe regresar a la SCJN.

Palabras clave: violaciones graves a los derechos humanos, derecho a la verdad.

Abstract

This work assesses the Supreme Court of Justice's (SCJN) attribution to investigate gross human rights violations, as a unique constitutional tool in the region. To transfer this attribution to the National Human Rights Commission (CNDH), turned this special mechanism to ensure the right to the truth and the collective memory into a mere administrative procedure, with no social or legal impact whatsoever. Therefore, it must be given back to the Supreme Court of Justice.

Keywords: serious human rights violations, right to the truth.

Sumario

I. Introducción; II. La facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales; III. Desarrollo jurisprudencial de la SCJN; IV. La transferencia de la facultad de investigación a la CNDH; V. Investigaciones realizadas por la SCJN; VI. Investigaciones realizadas por la CNDH; VII. Conclusión; VIII. Fuentes de consulta.

I. Introducción

La facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para investigar violaciones graves a las garantías individuales¹ “fue un procedimiento constitucional *sui generis* del derecho mexicano, vigente desde la Constitución de 1917”,² el cual se perdió después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. Con dicha reforma esta facultad se transfirió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), lo cual interrumpió un interesante desarrollo sobre los mecanismos para la recuperación de la memoria y la verdad, la reparación del daño y la identificación de patrones sistemáticos de violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones estatales.³

La *facultad de investigación* debió reservarse como herramienta especial de la SCJN, que es la garante originaria de los derechos humanos e intérprete máxima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esta institución goza de una calidad moral suficiente que se ha hecho acreedora de la confianza de las y los ciudadanos,⁴ a diferencia de otros organismos como la CNDH.

En una realidad como la de México, donde las violaciones a los derechos humanos son cometidas por las autoridades encargadas de protegerlos y garantizarlos, una facultad ejercida bajo la lupa del ojo público –en la cual una resolución equivocada puede costar su credibilidad y legitimación, como las conferidas a la SCJN–, no debió desaparecer ni trasladarse a otro órgano.⁵

Para sustentar la tesis sostenida, en el apartado II se analiza la facultad de la SCJN para investigar violaciones graves a las garantías individuales, considerando las reformas constitucionales que se han hecho con el tiempo. En el apartado III se analiza el desarrollo jurisprudencial realizado por la Suprema Corte respecto a la facultad de investigación. El apartado IV expone algunas críticas a la transferencia de la facultad de investigación, den-

¹ A lo largo del presente trabajo se habla de *garantías individuales* y no de *derechos humanos* cuando se trata de situaciones previas a la reforma constitucional de 2011, pues era la terminología utilizada en el marco normativo mexicano antes de dicha reforma.

² Alberto A. Suárez Ávila, “La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en México. Antes y después de la reforma constitucional de 2011”, en Miguel Carbonell y Óscar Cruz Barney, coords., *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo 1 (México: IJ-UNAM, 2015), 465.

³ Suárez Ávila, “La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en México. Antes y después de la reforma constitucional de 2011”, 490.

⁴ Arturo C. Morales Ramírez, “Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Escuela Judicial*, núm. 25 (2008): 120 y 140.

⁵ Genaro D. Góngora Pimentel y José María Soberanes Díez, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (México: Porrúa, 2010), 41.

tro del proceso legislativo de reforma constitucional. En el apartado V se analizan dos casos en los que la SCJN ejerció la facultad de investigación. El apartado VI menciona algunos de los casos en que la CNDH ejerció la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos. Finalmente, se concluye que la facultad de investigación de violaciones graves a los derechos humanos debió permanecer en la esfera de competencia de la Suprema Corte y no debió ser transferida a la CNDH, y se ofrecen algunas propuestas de cambio.

II. La facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales

Sobre el origen de la facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales atribuida a la SCJN, Felipe Tena Ramírez sostuvo que no es claro el origen.⁶ Por su parte, Góngora y Soberanes (2010) han explicado que no existen “antecedentes normativos directos” de dicha facultad.⁷

Desde de la promulgación de la Constitución Política mexicana, el 5 de febrero de 1917, el constituyente facultó a la SCJN para nombrar a uno o más de sus miembros o titulares de órganos jurisdiccionales para que a su consideración o a petición del Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión o los gobernadores “averigüe[n] 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”.⁸

En la exposición de motivos el Constituyente razonó que la afectación de actos de gobierno de carácter judicial facultaba a los poderes Legislativo y Ejecutivo a *excitar* a la SCJN para ejercer la facultad de investigación y esclarecimiento del hecho.⁹ Desde entonces se han promulgado distintas reformas, una de las más relevantes fue la publicada el 10 de agosto de 1987,¹⁰ que agregó el calificativo de *grave* a las violaciones a las garantías individuales que podrían ser investigadas por la Suprema Corte.

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano* (México: Porrúa, 1997), citado en Suárez Ávila, *La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en México, Antes y después de la reforma constitucional de 2011*, 490.

⁷ Góngora Pimentel y Soberanes Díez, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 26 y 27.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*), artículo 97, párrafo 3º.

⁹ Sesión Inaugural, Período Único, t. I, núm. 12, 1 de diciembre de 1916 (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*), 267.

¹⁰ Decreto por el que se reforma el artículo 78; y se adiciona el artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario Oficial de la Federación*), 10 de agosto de 1987.

En 2007 la SCJN emitió el Acuerdo General núm. 16/2007, en el que se establecen las reglas a las que deberán sujetarse las comisiones de investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política federal.

El procedimiento establecido por el acuerdo puede resumirse de la siguiente manera: *i)* el Pleno de la SCJN emite resolución en la que acuerda el ejercicio de la facultad de investigación y limita la plataforma fáctica de ésta (las investigaciones tienen una duración de seis meses, con la posibilidad de ser ampliadas); *ii)* la Comisión de Investigación nombrada por el Pleno, y conformada por dos o más comisionados, elabora un protocolo de investigación, pudiendo modificarlo en cualquier momento; *iii)* pide un informe sobre los hechos a las autoridades que pudiesen estar relacionadas; *iv)* se entrevista con particulares o autoridades; *v)* formula un informe preliminar en el que identifica a los probables responsables y los hechos investigados; *vi)* la ministra o el ministro designado remite copia del informe preliminar al órgano solicitante de la investigación y a las autoridades directamente relacionadas con los hechos para que se manifiesten al respecto. Posteriormente, formula un dictamen en el que se pronuncia sobre la suficiencia de la investigación, la existencia de violaciones graves, las autoridades involucradas y los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso; *vii)* el dictamen es sometido a aprobación por el Pleno, que determina en última instancia si existieron o no violaciones graves, y *vi)* el informe es remitido al órgano solicitante de la investigación y a las autoridades competentes.¹¹

Adicionalmente, la Comisión de Investigación podía rendir informes especiales ante el Pleno, acerca de las actitudes u omisiones evasivas o de entorpecimiento, para que determinara lo conducente.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos se eliminó la facultad de investigación de la SCJN establecida en artículo 97 de la Carta Magna y se transfirió a la CNDH, adicionando el párrafo 11º al apartado B del artículo 102.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Acuerdo General Número 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se Establecen las Reglas a que Deberán Sujetarse las Comisiones de Investigación que se Formen con Motivo del Ejercicio de la Facultad Consignada en el Artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI (agosto de 2007): Reglas 2.2, 5, 7, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24 y 25.

III. Desarrollo jurisprudencial de la SCJN

a) Legitimidad para solicitar una investigación

Durante el tiempo en el que estuvo facultada para investigar las violaciones graves a los derechos humanos, la SCJN realizó un desarrollo jurisprudencial importante sobre la facultad de investigación.¹²

En la *quinta época* (1917-1957) la SCJN sostuvo que la facultad de investigación, cuando así lo reclamasen los intereses del país, se ejercitaba únicamente cuando era solicitada por el Ejecutivo federal, por alguna de las cámaras del Congreso o por algún gobernante estatal. Los particulares carecían de esta potestad.

En la *sexta época* (1957-1968) la SCJN reiteró que si la investigación no era solicitada por alguno de los anteriores actores mencionados, constituía una actividad discrecional en la que resolvía lo que se estimaba más conveniente para mantener la paz pública. En todo caso, cuando se abstenía de ejercer su facultad, ello no implicaba indefensión, puesto que existían otros órganos y recursos ordinarios a los cuales la o el ciudadano podía acudir. El criterio relativo a la discrecionalidad subsistió hasta la reforma de 2011.

En la *novena época* (1995-2011) y tras la reforma constitucional de 1987, la SCJN extendió su discrecionalidad para ejercer la facultad de investigación, incluso cuando fuese requerida por partes legitimadas, pues la decisión de ejercerla o no debía razonarse en todos los casos. Asimismo, determinó que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada 96 en materia constitucional, "Facultad de investigación prevista por el Artículo 97, segundo párrafo Constitucional, su ejercicio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es discrecional", *Apéndice 2000*, novena época, t. I: 268; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis de jurisprudencia P./J. 19/2000 en materia constitucional, "Garantías individuales. Quiénes tienen legitimación activa para solicitar la averiguación de violaciones graves a ellas, de acuerdo con el Artículo 97 Constitucional", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI (marzo de 2000): 34; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada P. III/2010 en materia constitucional, "Facultad de investigación prevista en el Artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión carece de legitimación para solicitar su ejercicio", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI (febrero de 2010): 23; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada 97 en materia constitucional, "Garantías individuales. Concepto de violación grave de ellas para los efectos del segundo párrafo del Artículo 97 Constitucional", *Apéndice 2000*, novena época, t. I: 271; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada P. XLVII/2007 en materia constitucional, "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", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI (diciembre de 2007): 18.

estaba facultada para solicitar la investigación, al no estar expresamente conferida dicha atribución.

b) Naturaleza de la facultad de investigación

Durante su vigencia la SCJN sostuvo que la facultad de investigación es discrecional, cuando así lo juzgase conveniente, y en atención a los intereses del país y la paz pública; la importancia de esta atribución recaía en la trascendencia de los hechos y su relación con el contexto del país.¹³

Asimismo, el presupuesto para la procedencia de la investigación lo constituía la gravedad de la violación¹⁴ como medida de su trascendencia social, sin exigir condiciones rígidas, tales como un desorden generalizado, sino que su gravedad se atendía con base en el impacto a la comunidad.¹⁵

La SCJN refirió las violaciones graves como hechos generalizados en una entidad o región determinadas, los cuales deben investigarse cuando las autoridades respectivas fueron omisas en afrontarlos y resolverlos. La grave violación se actualiza cuando las autoridades responsables de garantizar los derechos: *a)* son quienes la producen o propician y *b)* son omisas, negligentes, impotentes o totalmente indiferentes frente a dicha violación.¹⁶

La Suprema Corte decidió que la investigación era autónoma e independiente a otros procesos y que su propósito era conocer la verdad y determinar si existieron o no violaciones graves; no para imponer sanciones, determinar responsabilidades o exonerar individuos.¹⁷

¹³ Véase, por ejemplo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, jurisprudencia en materia constitucional, "Suprema Corte de Justicia. Investigaciones autorizadas por el Artículo 97, párrafo III, de la Constitución Federal", *Apéndice 2000*, sexta época, t. I: 179.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada P. LXV/2010 en materia constitucional, "Facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución General de la República. La valoración inicial de la gravedad de las violaciones a garantías individuales no rige ni condiciona necesariamente la calificación final del caso", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIII (octubre de 2010): 51.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada P. XLVII/2007 en materia constitucional, "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", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI (diciembre de 2007): 18.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada 97 en materia constitucional, "Garantías individuales. concepto de violación grave de ellas para los efectos del segundo párrafo del Artículo 97 Constitucional", *Apéndice 2000*, 271.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis aislada XXXVIII/2008 en materia constitucional, "Violaciones graves de garantías individuales establecidas en el Artículo 97, párrafo segundo, Constitucional. Las decisiones de la

IV. La transferencia de la facultad de investigación a la CNDH

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado respecto a la minuta con Proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, del 7 de abril de 2010, se sostuvo que para consolidar a la SCJN como tribunal constitucional tendría que retirársele la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos,¹⁸ y se refirió –de manera descontextualizada– el *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, pues las comisiones unidas señalaron que esa conclusión era compartida por el propio Poder Judicial de la Federación, particularmente por la SCJN,¹⁹ cuando dicho documento fue elaborado por tres académicos y su resultado es de su exclusiva responsabilidad, es decir, no representa opiniones institucionales.²⁰

El dictamen fue aprobado y remitido nuevamente a la Cámara de Diputados, la que el 15 de diciembre de 2010 emitió su dictamen y lo envió a la Cámara de Senadores, el cual señalaba que los resultados de la investigación ejercida por la Suprema Corte carecían de efectos vinculantes.²¹ Sin embargo, de éste se rescata la intervención del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, quien sostuvo que la facultad de investigación a cargo de la CNDH se convertiría en un mero trámite sin importancia.²²

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”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII (abril de 2008): 7.

¹⁸ Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario de los Debates*, 7 de abril de 2010, primera lectura, discusión y votación, 8 de abril de 2010): 42.

¹⁹ Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, con Proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario de los Debates*): 42.

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México* (México: SCJN, 2006), 4.

²¹ Cámara de Diputados, 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 artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario de los Debates*, 15 de diciembre de 2010): 8-10.

²² Cámara de Diputados, 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 artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Diario de los Debates*): 14-15.

Así, el artículo 102, inciso B –reformado y vigente a la fecha– otorga la facultad a la CNDH de

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.²³

v. Investigaciones realizadas por la SCJN

En el presente trabajo se analizan únicamente dos de los casos en los que la SCJN ejerció la facultad de investigación por violaciones graves a las garantías individuales. Estos se eligieron debido al impacto que tuvieron en la nación y a que ingresaron al sistema interamericano de derechos humanos.

a) Caso Aguas Blancas

El 4 de marzo de 1996 el presidente de México solicitó a la SCJN ejercer la facultad de investigación por los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en “El Vado” de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, donde fallecieron 17 personas y más de 20 resultaron heridas.²⁴

En la sesión pública del 5 de marzo de 1996 el Pleno de la SCJN resolvió investigar los hechos denunciados. Consideró que, a pesar de que se accionaron los medios ordinarios para investigar penalmente a los presuntos responsables, no se obtuvo un resultado satisfactorio para la sociedad ni se determinó la gravedad de las violaciones o sus responsables.²⁵

La Comisión de Investigación rindió su informe sobre los hechos, en el cual detalló las acciones llevadas a cabo por ésta: recabó material fotográfico y de video (incluyendo un video

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 (*Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de mayo de 2021).

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III (junio de 1996): Resultando Primero.

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)”, Resultando Segundo.

del día de los hechos aportado anónimamente por un periodista);²⁶ entrevistó a funcionarios públicos, víctimas y sus familiares; recibió asesoría de peritos en criminalística, video y fotografía; solicitó un peritaje especial sobre el entorno sociopolítico en Guerrero; realizó una visita al lugar de los hechos, y valoró tanto las investigaciones penales adelantadas en contra de los probables responsables como las recomendaciones emitidas por la CNDH.²⁷

Concluyó que en Guerrero existió un contexto generalizado de enfrentamientos entre autoridades y personas campesinas, sin que el Estado hubiese encontrado una solución adecuada. Determinó que se cometieron violaciones generalizadas a las garantías de tránsito, libre expresión, libertad personal, seguridad, defensa, petición y respeto a la vida, y que el gobierno estatal no actuó como era su responsabilidad, sino que los funcionarios involucrados “actuaron como cultivadores ‘del engaño, la maquinación y la ocultación’, con la consecuente violación grave de las garantías”.²⁸

El Pleno de la SCJN resolvió que, con base en el informe rendido por la Comisión de Investigación y el material probatorio aportado, las más altas autoridades del Poder Ejecutivo de Guerrero cometieron violaciones graves y generalizadas.²⁹ Remitió el informe al presidente de la república, al Congreso de la Unión, al gobernador de Guerrero, al Congreso de Guerrero y al Tribunal Superior de Justicia de Guerrero, a la vez que ordenó poner el material probatorio recabado a disposición de las autoridades competentes que lo requiriesen, dada la trascendencia social del caso.³⁰

Previo a la investigación de la SCJN, la CNDH emitió una recomendación respecto a los hechos ocurridos en Aguas Blancas (Recomendación 104/95), realizó solicitudes de información a distintas autoridades y obtuvo evidencia documental, testimonial y pericial.³¹ En su recomendación concluyó que se habían cometido violaciones a los derechos humanos

²⁶ Véase el video publicado en la plataforma YouTube, “Matanza de Aguas Blancas (1995)”, <https://www.youtube.com/watch?v=5iivQelPcxQ>.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)”, Considerando Segundo.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)”, Considerando Segundo.

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)”, Consideración Única.

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)”, Puntos de Acuerdo Cuarto y Quinto.

³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 104/95, Caso de los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en las cercanías de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, y su investigación por las autoridades locales: 12-104.

y emitió distintas recomendaciones, las cuales fueron enviadas al gobernador del estado de Guerrero.³²

Meses antes de la solicitud del ejercicio de la facultad de investigación presentada por el presidente, se realizó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por los hechos sucedidos en Aguas Blancas el 28 de junio de 1995. La petición fue admitida el 18 de febrero de 1998.³³

En el análisis sobre la admisibilidad de la petición, la CIDH se refirió a la facultad de investigación de la SCJN, reconoció y valoró la importancia de haber ejercido un recurso tan extraordinario y poco utilizado para la defensa de los derechos humanos desde las altas instancias del Estado. Sin embargo, consideró que el informe de la SCJN tenía únicamente “fuerza moral”, pues sus recomendaciones no se podrían exigir a través de recursos jurisdiccionales. A pesar de ello, tomó en consideración el informe para acreditar los hechos de la petición.³⁴

Con respecto a la responsabilidad estatal de establecer la responsabilidad individual, la CIDH determinó que

las dudas que han dejado en la opinión pública y en el Gobierno mismo los hechos [...], deberían despejarse de una vez por todas si se adopta la determinación de ejercer acción penal en contra de todos los funcionarios [...] sobre los que existen fundados indicios de responsabilidad, de acuerdo con el dictamen de la [SCJN].³⁵

Finalmente, se refirió también a las determinaciones hechas por la Suprema Corte para sustentar la violación por parte del Estado mexicano a las garantías judiciales y protección judicial.³⁶ Ante el incumplimiento de las recomendaciones, la CIDH decidió publicar el informe de fondo el 18 de febrero de 1998.³⁷

³² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 104/95, Conclusiones, párrs. 17 y 21-38, y Recomendaciones, 158-160.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 49/97, Caso 11.520, Tomás Porfirio Rondin, “Aguas Blancas”*, México: CIDH, 18 de febrero de 1998, párr. 1.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 49/97*, párrs. 47 y 52.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 49/97*, párr. 60.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 49/97*, párrs. 64, 67 y 69.

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 49/97*, Recomendaciones A y B, y párrs. 85, 90 a 93, 128, 129 y 136.

b) Caso Atenco

El 9 de agosto de 2006 un grupo de ciudadanos mexicanos y sus representantes solicitaron a la SCJN el ejercicio de la facultad de investigación sobre los hechos ocurridos los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. La Suprema Corte resolvió que dichas personas carecían de legitimación para solicitarla; sin embargo, les otorgó un plazo para aportar elementos que acreditaran la investigación para que, en caso de que alguno de los ministros lo considerase pertinente, solicitara el ejercicio de la facultad.³⁸

El ministro David Góngora Pimentel hizo suya la solicitud, y el Pleno de la SCJN ordenó la investigación y designó a la Comisión de Investigación; de este modo, el 12 de febrero de 2009 emitió el dictamen relativo a la investigación constitucional sobre los hechos, realizado por dicha Comisión.³⁹

La Comisión de Investigación concluyó que los días 3 y 4 de mayo de 2006, en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco se suscitó un conflicto entre particulares y corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno y personal de la Dirección General de Regulación Comercial del Municipio de Texcoco, durante el cual dos personas fallecieron y más de 200 personas fueron detenidas, de éstas una parte fue amenazada o agredida por los elementos policiales, incluyendo a 31 mujeres que denunciaron haber sido víctimas de agresión sexual. La Comisión determinó que esa actuación violó los derechos a la seguridad jurídica, a la salud, al trabajo y a la libertad de tránsito, y también realizó entrevistas personales y solicitó informes a las autoridades.⁴⁰

La SCJN enunció los antecedentes inmediatos al conflicto, la crónica de los hechos (incluyendo, entre otros, los enfrentamientos, las muertes, las lesiones, las detenciones, los abusos policiacos, los cateos y las agresiones sexuales que tuvieron lugar durante esos días) y

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. xxx (septiembre de 2009): 697.

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales", Resultandos Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo.

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, "Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales", Resultando Cuarto.

sus resultados.⁴¹ Cabe resaltar que dedicó un apartado específico a los abusos policiales y otro a las agresiones sexuales.⁴²

Determinó que se violaron los derechos a la vida, a la libertad sexual, a la no discriminación (por género), a no ser torturado, a la integridad personal, a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, al debido proceso legal, a la justicia, al trato digno de los detenidos, a la libertad de expresión y acceso a la información, y a la propiedad privada.⁴³

Sostuvo que las violaciones fueron graves al tratarse de acciones ilegítimas, violentas, excesivas, injustificables, y que los operativos crearon una percepción pública de “precariedad e indolencia en materia de tutela y respeto de derechos fundamentales [que] infunde desconfianza en el Estado y temor en los cuerpos de seguridad pública”.⁴⁴

Se destaca la decisión de la SCJN de plasmar un acápite específico sobre “Principios constitucionales acerca del uso de la fuerza pública y omisiones en la materia”, dirigido a todas las autoridades del país, por tratarse de un caso paradigmático en México de las deficiencias relacionadas con el uso de la fuerza.⁴⁵

El 16 de octubre de 2006 la CNDH emitió la Recomendación núm. 38/2006 Sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, que fue integrada tras tener conocimiento de los hechos mediante los medios periodísticos y el apersonamiento en el lugar. Asimismo, dio aviso a la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales”, considerandos Cuarto y Quinto.

⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales”, considerandos Sexto y Séptimo.

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales”, considerandos Décimo y Décimo Primero y Resolutivo Primero.

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales”, considerandos Décimo Primero y Resolutivo Primero.

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, “Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales”, considerando Décimo Cuarto.

República) sobre la posible comisión de delitos y habría brindado atención y apoyo a las mujeres víctimas de agresión sexual.⁴⁶

El organismo realizó solicitudes de información a las autoridades involucradas, pero fueron negadas o atendidas parcialmente. Contradictoriamente, la CNDH señaló que, la investigación fue independiente y se pudo identificar la verdad histórica y jurídica.⁴⁷

Concluyó que durante los hechos ocurridos se cometieron detenciones arbitrarias; allanamientos de morada; retenciones ilegales; violaciones a la libertad sexual –mediante abuso y violación sexual–; incomunicación; actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y se violaron los derechos a la vida, a la legalidad y seguridad jurídica.⁴⁸

Dos años después, por dichos hechos, se presentó una petición ante la CIDH en representación de 11 mujeres sobrevivientes de violencia física, psicológica, agresiones sexuales y violación sexual ocurrida en el momento de su detención, traslado e ingreso al lugar de internamiento; también se señaló la falta de una investigación imparcial, diligente y dentro de un plazo razonable.⁴⁹

El Estado mexicano reconoció, como marco fáctico del caso, lo establecido por la SCJN en uso de su atribución de investigar violaciones graves a los derechos humanos. La CIDH tomó especial consideración ante la resolución emitida por la Suprema Corte para determinar los hechos del caso, su valoración y, especialmente, el contexto en que éstos ocurrieron.⁵⁰ Determinó que México era responsable por las violaciones a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida privada, a la autonomía, a la dignidad, a la igualdad y no discriminación, a no ser torturada o torturado, a una vida libre de violencia; así como a las garantías y protección judiciales. Ante lo anterior, emitió las recomendaciones correspondientes.⁵¹

⁴⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 38/2006 Sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, 16 de octubre de 2006, 1-2.

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 38/2006, párr. 4.

⁴⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 38/2006, párrs. 7-23.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 74/15*, Caso 12.846, Fondo, Mariana Selvas Gómez y otras, México, 28 de octubre de 2015, párr. 8.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 74/15*, párrs. 58, 59 y 64.

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 74/15*, párrs. 99-101, 252, 325 y 363.

En septiembre de 2016, ante el incumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado mexicano, la CIDH remitió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)⁵² y el 28 de noviembre de 2018 publicó la sentencia en el Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México.⁵³

La resolución de la SCJN fue fundamental en la determinación de los hechos materia de juicio ante la Corte IDH, así como para el análisis del uso de la fuerza, la violencia y las violaciones sexuales, la tortura –incluida la sexual–, la discriminación por razones de género y la violencia verbal basada en estereotipos discriminatorios contra las mujeres, además de la arbitrariedad de las detenciones y las violaciones al debido proceso, por todos los cuales fue condenado el Estado mexicano.⁵⁴

Son varias las conclusiones que derivan de los casos analizados; del caso Aguas Blancas se puede observar cómo, a pesar de que por los hechos investigados se inició una investigación penal y se procesó a presuntos responsables, el motivo de la investigación fue que a nivel nacional se tenía un sentimiento de preocupación por el cabal esclarecimiento de los hechos, aunado a que no se estableció, a través de los medios ordinarios, un resultado satisfactorio para la sociedad.

Asimismo, la CIDH valoró la importancia de haber realizado dicha investigación a petición del presidente de la república, y si bien consideró que ésta no constituye un recurso adecuado y efectivo para efectos del agotamiento de recursos internos, se refirió al informe de la SCJN para determinar los hechos probados durante el procedimiento ante el sistema interamericano de derechos humanos.

Es importante señalar que la CIDH consideró que las investigaciones realizadas por la Suprema Corte y el Gobierno de Guerrero no fueron lo suficientemente diligentes, por ello agregó que las *dudas* dejadas en la opinión pública podrían despejarse mediante investigaciones penales en contra de los presuntos responsables señalados por la SCJN. Lo anterior fue reiterado al momento de evaluar el cumplimiento por parte de México de las recomendaciones emitidas por la CIDH, especialmente la de ejercer acciones penales en contra de

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa núm. 140/16, CIDH envía caso sobre México a la Corte IDH, 27 de septiembre de 2016.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, Sentencia del 28 de noviembre de 2018, serie C, núm. 371.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, párrs. 56-143, 159-170, 181-190, 191-209, 210-224, 238-262, y 272-309.

los responsables, para lo cual el Estado debió basarse en el informe de la SCJN, lo cual no fue así.

El caso Atenco es una muestra de que, si bien los particulares no estaban facultados para solicitar la investigación, ello no significa que sus *exigencias* no fueran atendidas por la Suprema Corte al momento de iniciar una investigación. Asimismo, la SCJN se refirió a la dimensión social del caso, al señalar la percepción pública de precariedad e indolencia en materia de tutela y de respeto a los derechos fundamentales, y a la desconfianza que resulta de éstas en la sociedad mexicana, así como a las deficiencias sistemáticas en el país con respecto al uso de la fuerza por parte de los agentes policiacos.

Nuevamente, la CIDH otorgó un reconocimiento especial al informe emitido por la SCJN para la determinación de los hechos del caso; el propio Estado mexicano reconoció ante la Comisión Interamericana los hechos establecidos en el informe de la Suprema Corte, valoración que no recibió la recomendación emitida por la CNDH con respecto a los mismos hechos.

Finalmente, es lamentable que ambos casos continúan en casi total impunidad, razón por la cual se optó por acudir ante un organismo internacional de derechos humanos como la CIDH. Es importante recalcar que la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos ejercida por la SCJN en ningún momento tuvo como objetivo la persecución de los responsables de las violaciones a los derechos humanos por ella investigadas, sino contribuir al esclarecimiento de los hechos y obtener la verdad en beneficio de las víctimas y de la sociedad mexicana en su totalidad. La investigación, procesamiento y sanción de los responsables de dichas violaciones corresponde a los poderes judiciales estatales y al federal, en el ámbito de sus competencias, lo que eventualmente podría incluir a la Suprema Corte al resolver los juicios de amparo que pudiesen ser interpuestos dentro de dichos procesos, pero no dentro del proceso de investigación por violaciones graves. Ello refuerza la trascendencia y excepcionalidad en que la SCJN ejerció dicha atribución.

A pesar de lo anterior, la valoración que la CIDH y la Corte IDH han dado a los informes emitidos por la Suprema Corte para la determinación de los hechos de una petición o casos presentados refuerza la hipótesis de que la SCJN, en ejercicio de dicha facultad, cumplió en buena medida con el objetivo para el cual dicha atribución estuvo diseñada, es decir, conocer la verdad material de lo sucedido en acontecimientos que conmocionaron a la nación, y determinar si existieron o no graves violaciones a las garantías individuales, sin que con motivo de dicha investigación pueda imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole o exonerar individuos.

VI. Investigaciones realizadas por la CNDH

Desde la reforma constitucional de 2011 la CNDH ha ejercido indiscriminadamente la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos establecida en el apartado B del artículo 102 constitucional.⁵⁵ Ninguna de ellas ha tenido el mismo impacto, por ejemplo, de algún caso contencioso ante la Comisión o Corte interamericanas, como los casos investigados por la SCJN.

En 2012 la CNDH emitió su primera recomendación en ejercicio de la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos. Dicha recomendación alude los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, Guerrero, en los que murieron dos estudiantes, tres más resultaron heridos, y otras tantas personas fueron detenidas y sometidas a tortura por elementos policiacos, después de que un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” (ubicada en el municipio de Ayotzinapa) y otros colectivos llegaron al municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para manifestarse ante la negativa del gobernador para recibirlos.⁵⁶

Hasta 2018, seis años después de emitida la Recomendación núm. 1VG/2012, ningún funcionario había sido condenado por los hechos del 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo.⁵⁷ Como posible consecuencia de la impunidad, estos hechos pueden ser considerados un antecedente directo del conflicto que desembocaría en la desaparición de los 43 estudiantes, suceso que indignó a la comunidad internacional en 2014.⁵⁸

Otro caso que amerita mención es el de la masacre de las 72 personas migrantes ocurrida en San Fernando, Tamaulipas. El 24 de agosto de 2010 la Secretaría de Marina-Armada de México emitió un comunicado informando sobre el hallazgo de los cuerpos sin vida de 58

⁵⁵ Todas las recomendaciones enlistadas y sus anexos se encuentran disponibles en el sitio web de la CNDH: <https://www.cndh.org.mx/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves>.

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, 2012, 1-18.

⁵⁷ Arturo de Dios Palma, “Marchan en Chilpancingo por jóvenes asesinados en Autopista del Sol”, *El Universal*, 12 de diciembre de 2017.

⁵⁸ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa* (México: GIEI, 2015): 15.

hombres y 14 mujeres.⁵⁹ Tres días después la CIDH expresó su preocupación por la matanza y urgió a México a adoptar medidas urgentes para investigar e impartir justicia.⁶⁰

La CNDH emitió la Recomendación núm. 80/2013 el 23 de diciembre de 2013.⁶¹ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy de la Ciudad de México) catalogó el caso como “un parteaguas en la historia de la migración en tránsito, ya que, da cuenta del contexto de violencia sistemática e impunidad a la que se enfrentan las personas migrantes en su tránsito por México, convirtiéndose en cifras y casos olvidados”. Expresó que, a siete años de la matanza, no existía un reconocimiento de las omisiones en la investigación y repatriación de los cuerpos.⁶²

Adicionalmente, hasta el 2017 sólo era pública una lista parcial con la descripción de 44 cadáveres, y fue el grupo Periodistas de A Pie el que se hizo cargo de una investigación independiente en la que recogió la mayor cantidad de información sobre el caso.⁶³

Por último, otro de los casos que más ha impactado a la sociedad mexicana y que continúa en impunidad es el de la masacre de Tlatlaya. La investigación realizada por la CNDH culminó con la Recomendación núm. 51/2014. Se centró en los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en la comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, en los que elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional mataron a 22 personas (incluyendo a una adolescente), después de un supuesto enfrentamiento entre civiles y elementos militares.⁶⁴

⁵⁹ Secretaría de Marina, Comunicado de Prensa 216/2010, Personal de la Armada de México descubre rancho de presuntos delinquentes en San Fernando, Tamaulipas, 24 de agosto de 2010, <http://2006-2012.semarmex.gob.mx/sala-prensa/comunicados-2010/1436-comunicado-de-prensa-216-2010.html> (Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021).

⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa núm. 86/10, CIDH condena matanza de inmigrantes en México, 27 de agosto de 2010.

⁶¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 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, 23 de diciembre de 2013.

⁶² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 124/2017, A siete años de la matanza de personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas, la CDHDF exige justicia, 21 de agosto de 2017, <http://cdhdf.org.mx/2017/08/a-siete-anos-de-la-matanza-de-personas-migrantes-en-san-fernando-tamaulipas-la-cdhdf-exige-justicia/> (Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021).

⁶³ Noticieros Televisa, “¿Qué pasó con los 72 muertos de San Fernando? A 7 años de la matanza”, 25 de agosto de 2017, <https://noticieros.televisa.com/especiales/que-paso-72-muertos-matanza-san-fernando/> (Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021). La información sobre las distintas hipótesis de lo ocurrido y la información recabada por este grupo periodístico se encuentra disponible en <http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/index.html>.

⁶⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación núm. 51/2014 sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, 21 de octubre de 2014: 3-4.

Un año después, el 7 de agosto de 2015, la CIDH manifestó su preocupación con respecto a la participación de la fuerza pública y lo ejemplificó con el caso Tlatlaya.⁶⁵ También le dedicó una sección en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*.⁶⁶

Pareciera que, como sostiene Suárez, el trabajo de la CNDH ha sido discreto. Anticipó cómo su escaso y cuestionable trabajo desencantó a la población, perdiendo la confianza en las institucionales nacionales para dar respuesta a las violaciones graves de derechos humanos, incrementando la necesidad y dependencia de recurrir a organismos internacionales de protección de derechos humanos, como la Comisión y la Corte IDH para atender este tipo de casos.⁶⁷

Si bien la Comisión Interamericana no ha tenido la oportunidad de pronunciarse mediante el sistema de casos y peticiones sobre las recomendaciones emitidas por la CNDH en ejercicio de su nueva facultad a partir de la reforma constitucional de 2011, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México de 2015 se refirió a ella.

La CIDH señaló que la CNDH no estaría utilizando amplia y sistemáticamente esta facultad, y que sus criterios no eran uniformes ni sus criterios claros para determinar qué constituye una violación grave a los derechos humanos.⁶⁸

Por un lado, desde el inicio el máximo tribunal de México desarrolló criterios con respecto al ejercicio de la facultad de atracción: legitimidad, naturaleza, alcances, e incluso el impacto que esta pudiera o debiera tener en la realidad social y política del país. Por el otro, tenemos a una autoridad administrativa que ha ejercido esta facultad de la misma manera en que hace cualquier otra investigación cuando recibe alguna queja. La CNDH ha sido omisa en ejercer esta facultad con la seriedad y la importancia que requiere, ejerciéndola indiscriminadamente, sin criterios claros respecto a en qué casos corresponde y en cuáles se trataría de un procedimiento *regular*. Esto se demuestra en el poco o nulo impacto que ha tenido tanto en las investigaciones a nivel interno como en los casos sometidos a instancias internacionales.

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa núm. 087/15, CIDH expresa su preocupación respecto de alegaciones de participación de la fuerza pública en hechos de violencia en México, 7 de agosto de 2015.

⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México* (OEA, 2015), 216-223.

⁶⁷ Suárez Ávila, "La investigación de violaciones graves a los derechos humanos en México. Antes y después de la reforma constitucional de 2011", 490 y 491.

⁶⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los derechos humanos en México*, 533 y 534.

VII. Conclusión

La facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales atribuida a la SCJN desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo *sui generis* para la búsqueda de la verdad y la determinación de hechos que conmocionan e interesan a la sociedad mexicana en su conjunto, no debió ser transferida a la CNDH.

Si bien pareciera lógico que la CNDH, como organismo “especializado” en derechos humanos sea la autoridad encargada de investigar aquellos hechos que indignan a la nación, lo cierto es que no puede compararse su autoridad moral con la de la Suprema Corte.

Hoy el futuro de la investigación de violaciones graves a los derechos humanos en manos de la CNDH no promete mucho. A diferencia de otros países latinoamericanos, como sostiene Salazar “las pocas recomendaciones que ha llegado a emitir [la CNDH], no son cumplidas por las autoridades mexicanas, debido a que el *ombudsman* mexicano no posee el peso moral que sí tienen otros organismos nacionales” en dichos países.⁶⁹

Ahora bien, la facultad de investigación a manos de la SCJN tampoco era perfecta. El hecho de que se haya ejercido en tan pocas ocasiones pudiese ser muestra de ello. Al ejercerla, la Suprema Corte se desprendía de dos de sus integrantes vitales para el funcionamiento de todas las demás facultades conferidas.

En cuanto al argumento relacionado con la *no vinculatoriedad* de los informes que emitía la SCJN en ejercicio de la facultad de investigación, es sumamente importante recordar que dicha facultad no fue establecida para resultar en el juzgamiento penal, civil o administrativo de las personas responsables de la comisión de las violaciones graves. Ello sería ejercer o incluso entorpecer las labores de las autoridades competentes para llevar a cabo dichos procedimientos.

Sin embargo, los informes de la SCJN, más allá de ser un componente en materia de verdad y memoria histórica para las víctimas y para la sociedad, pueden ser utilizados, tanto por las autoridades como por la sociedad civil, como medios de prueba en los procesos que se entablen en contra de los posibles responsables de la comisión de dichas violaciones.

⁶⁹ Rodrigo Salazar Muñoz, “Human Rights in Mexico: An Underlayable Challenge”, *Revista de Investigações Constitucionais*, volume 3, Issue 1 (2016): 160.

Esto se ilustra con el Caso Aguas Blancas donde, si bien la CIDH observó que el Gobierno de Guerrero había cumplido parcialmente las recomendaciones de la CNDH, resaltó que la investigación realizada por la SCJN demostraba que éstas no fueron lo suficientemente diligentes. Este razonamiento ilustra la superioridad moral de la investigación a manos de la Suprema Corte respecto de la CNDH, institución que ha perdido la confianza y credibilidad de la sociedad por su deficiente labor en la defensa de los derechos humanos.

La facultad de investigación por violaciones graves debe regresar, mediante reforma constitucional, a la SCJN. Se requieren mecanismos especiales para garantizar el derecho a la verdad y la justicia ante una deuda que se incrementa cada día en un país que calla y que también se tambalea ante el dolor de las madres que buscan a sus familiares desaparecidos, de las miles de personas torturadas, de los cientos de mujeres y hombres periodistas silenciados, de las comunidades desplazadas, y de las y los oprimidos.

VIII. Fuentes de consulta

Libros

- Carbonell, Miguel, y Óscar Cruz Barney, coords. *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo 1. México: IJ-UNAM, 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA, 2015.
- Góngora Pimentel, Genaro D., y José María Soberanes Díez. *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa, 2010.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. México: GIEI, 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*. México: SCJN, 2006.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, 1997.

Jurisprudencia

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno. Jurisprudencia en materia constitucional. "Suprema Corte de Justicia. Investigaciones autorizadas por el Artículo 97, párrafo III, de la Constitución Federal". *Apéndice 2000*, sexta época, t. I.
- _____. Pleno. Tesis aislada P. LXV/2010 en materia constitucional. "Facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución General de la

- República. La valoración inicial de la gravedad de las violaciones a garantías individuales no rige ni condiciona necesariamente la calificación final del caso". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIII (octubre de 2010).
- _____. Pleno. Tesis aislada P. III/2010 en materia constitucional. "Facultad de investigación prevista en el Artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión carece de legitimación para solicitar su ejercicio". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXI (febrero de 2010).
- _____. Pleno. Tesis aislada XXXVIII/2008 en materia constitucional. "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". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII (abril de 2008).
- _____. Pleno. Jurisprudencia P./J. 19/2000 en materia constitucional. "Garantías individuales. Quiénes tienen legitimación activa para solicitar la averiguación de violaciones graves a ellas, de acuerdo con el Artículo 97 Constitucional". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI (marzo de 2000).
- _____. Pleno. Tesis aislada 96 en materia constitucional. "Facultad de investigación prevista por el Artículo 97, segundo párrafo Constitucional, su ejercicio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es discrecional". *Apéndice 2000*, novena época, t. I.
- _____. Pleno. Tesis aislada 97 en materia constitucional. "Garantías individuales. Concepto de violación grave de ellas para los efectos del segundo párrafo del Artículo 97 Constitucional". *Apéndice 2000*, novena época, t. I.
- _____. Pleno. Tesis aislada P. XLVII/2007 en materia constitucional. "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". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI (diciembre de 2007).
- _____. Pleno. Tesis aislada P. XLVII/2007 en materia constitucional. "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". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI (diciembre de 2007).
- _____. Pleno. "Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de abril de 1996 (Aguas Blancas)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III (junio de 1996).
- _____. Pleno. "Acuerdo General Número 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se Establecen las Reglas a que Deberán Sujetarse las

Comisiones de Investigación que se Formen con Motivo del Ejercicio de la Facultad Consignada en el Artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI (agosto de 2007).

_____. Pleno. "Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el Expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXX (septiembre de 2009).

Normativa y documentos legislativos

Cámara de Diputados. 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 artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario de los Debates*, 15 de diciembre de 2010.

Cámara de Senadores. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, con Proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario de los Debates*, 7 de abril de 2010 (primera lectura), Discusión y votación, 8 de abril de 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. *Diario Oficial de la Federación*, última reforma del 28 de mayo de 2021.

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. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

Decreto por el que se reforma el artículo 78; y se adiciona el artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.

Sesión Inaugural, Periodo Único, tomo I, núm. 12. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1 de diciembre de 1916.

Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 104/95, Caso de los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en las cercanías de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, y su investigación por las autoridades locales, 14 de agosto de 1995.

_____. Recomendación núm. 38/2006, Sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, 16 de octubre de 2006.

_____. 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, 2012.

_____. Recomendación núm. 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, 23 de diciembre de 2013.

_____. Recomendación núm. 51/2014, Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, 21 de octubre de 2014.

Sentencias e informes internacionales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 49/97, Caso 11.520, Tomás Porfirio Rondin, "Aguas Blancas". México, 18 de febrero de 1998.

_____. Informe 74/15. Caso 12.846. Fondo. Mariana Selvas Gómez y otras. México, 28 de octubre de 2015.

_____. *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)". Sentencia del 28 de noviembre de 2018, serie C, núm. 371.

Comunicados y boletines de prensa

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Boletín 124/2017. A siete años de la matanza de personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas, la CDHDF exige justicia. 21 de agosto de 2017. <http://cdhdf.org.mx/2017/08/a-siete-anos-de-la-matanza-de->

personas-migrantes-en-san-fernando-tamaulipas-la-cdhdf-exige-justicia/ (Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa 86/10. CIDH condena matanza de inmigrantes en México. 27 de agosto de 2010.

_____. Comunicado de Prensa 087/15. CIDH expresa su preocupación respecto de alegaciones de participación de la fuerza pública en hechos de violencia en México, 7 de agosto de 2015.

_____. Comunicado de Prensa 140/16. CIDH envía caso sobre México a la Corte IDH. 27 de septiembre de 2016.

Secretaría de Marina. Comunicado de Prensa 216/2010. Personal de la Armada de México descubre rancho de presuntos delincuentes en San Fernando Tamaulipas. 24 de agosto de 2010. <http://2006-2012.semar.gob.mx/sala-prensa/comunicados-2010/1436-comunicado-de-prensa-216-2010.html> (Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021).

Revistas

Morales Ramírez, Arturo C. "Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial*, núm. 25 (2008): 119-147.

Salazar Muñoz, Rodrigo. "Human Rights in Mexico: An Underlayable Challenge". *Revista de Investigações Constitucionais*, volume 3, Issue 1 (2016): 145-168.

Periódico

Palma, Arturo de Dios. "Marchan en Chilpancingo por jóvenes asesinados en Autopista del Sol". *El Universal*, 12 de diciembre de 2017.

Página de internet

Noticieros Televisa. "¿Qué pasó con los 72 muertos de San Fernando? A 7 años de la matanza". <https://noticieros.televisa.com/especiales/que-paso-72-muertos-matanza-san-fernando/> (Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2021).