

¿ES ACERTADA LA PROBABLE TRANSFERENCIA DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS?

Jorge CARPIZO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La Suprema Corte y su función de investigación.* III. *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la facultad de investigar “violaciones graves” de derechos humanos.* IV. *Aspectos positivos del proyecto de reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución.* V. *El presidente o el Consejo Consultivo de la CNDH y la facultad de investigación: mis preocupaciones.* VI. *La posible politización de las recomendaciones de la CNDH.* VII. *¿La destrucción del ombudsman?* VIII. *Una decisión importante del Senado de la República.* IX. *Adenda.*

I. INTRODUCCIÓN

Existe un proyecto de reforma constitucional para modificar once artículos relacionados con los derechos humanos, incluso el propio encabezado del capítulo I del título primero, que desde 1917 se ha intitulado “De las garantías individuales”, y que se transformaría en “De los derechos humanos y sus garantías”.

A este proyecto se le denomina el “paquete de reformas de los derechos humanos”, para incluir el mencionado encabezado y esos once artículos, que se alterarían.

Este “paquete de reformas” ya recorre un camino largo de varios años, el que comenzó con la presentación de treinta y tres iniciativas de proyecto de modificaciones, que diversos grupos parlamentarios entregaron a la Cámara federal de Diputados durante la LX Legislatura.

* Investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas, donde se desempeñó como Director. Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la mencionada Cámara legislativa, con todas esas iniciativas, redactaron un dictamen y lo aprobaron por unanimidad el 23 de abril de 2009. Ese mismo día, el pleno también aprobó dicho dictamen, y lo envió al Senado de la República.

En esta última Cámara legislativa, tres de sus comisiones examinaron la minuta de la colegisladora, realizaron modificaciones al decreto de ésta, e incorporaron reformas a otros seis artículos constitucionales. El Pleno aprobó el dictamen el 8 de abril de 2010, y lo envió a la Cámara de Diputados, la cual decidió escuchar las opiniones de especialistas y de organizaciones de derechos humanos.

Las comisiones mencionadas de la Cámara de Diputados tuvieron un acercamiento con los senadores de las respectivas comisiones dictaminadoras, y después del intercambio de opiniones y algunos ajustes lograron consenso en un dictamen del 13 de diciembre de 2010, el cual fue, a su vez, aprobado por el Pleno dos días después, y remitido a la Cámara de Senadores.

El 8 de marzo de 2011, el Senado de la República aprobó el “paquete de reformas” coincidiendo con su colegisladora, menos en el contenido de algunos párrafos del artículo 102 constitucional, y regresó dicho paquete a la Cámara de Diputados.

Lo que el Senado aprobó, coincidiendo con la otra Cámara, fue el cambio de denominación del capítulo I del título primero y las modificaciones a los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 en parte y 105. Esta fase del proceso legislativo merece una reflexión adicional, la que realizo en inciso diverso.

Como se puede observar, este “paquete de reformas” ha recorrido un camino prolongado y accidentado.

La minuta de las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados sintetizó con precisión los objetivos fundamentales que este “paquete de reformas” persigue:

1. Introducir plenamente el concepto de derechos humanos a la Constitución Mexicana.
2. Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa de los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden mexicano.
3. Introducir expresamente los derechos humanos que no se encontraban reconocidos en la Constitución.
4. Incorporar el principio de *interpretación* de los derechos humanos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

5. Fortalecer la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución a la luz del derecho internacional.

6. Reforzar las garantías y los mecanismos de protección de los derechos humanos.

7. Establecer una clara definición de cómo y en qué circunstancias se puede declarar la restricción o suspensión de derechos humanos y cuáles deben permanecer sin tocar.

8. Incorporar la enseñanza de los derechos humanos en la educación, su respeto en el sistema penitenciario y su orientación en la política exterior.

9. Fortalecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en sus facultades de investigación de violaciones graves.

10. Obligar a los servidores públicos a que justifiquen su negativa a aceptar las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el incumplimiento de las mismas.

11. Brindar garantías a los extranjeros contra su expulsión arbitraria.

No existe duda alguna que este “paquete de reformas” es *muy importante*, y deberá formar parte de nuestra Constitución, a pesar de algunos errores técnicos, y de que algunos de sus aspectos, puede alegarse, ya se encuentran incorporados a la Constitución con anterioridad. Expongo un ejemplo de cada una de estas afirmaciones.

Como decía, el proyecto propone que el capítulo I se denomine “De los derechos humanos y sus garantías”. Lo de “sus garantías” fue una adición del Senado. La redacción de la Cámara de Diputados era mejor, porque ¿qué son esas garantías?: son los instrumentos procesales para defender los derechos, o, si se prefiere, son los medios de carácter procesal que la propia Constitución establece para reintegrar o reparar el derecho violado, y en dicho capítulo I no se encuentra ninguno de ellos, sino en capítulos muy posteriores, ¿o es que ese proyecto de capítulo I se está refiriendo a un concepto diferente?, ¿a las garantías individuales? Todo parece indicar que no.

Esta clase de errores técnicos no alteran la sustancia del “paquete de reformas”, aunque, desde luego, sería preferible que no existieran. No obstante, después de tantos años del comienzo de la formulación del proyecto, subordinó las cuestiones técnicas al logro del consenso político para alcanzar el quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada Cámara —de acuerdo con el artículo 135 constitucional— al momento de la votación, ¿o es que también caigo en un error al hacer esta consideración?, y ¿hubiera sido preferible más “rebotes” —ires y venires— del dictamen de una Cámara a la otra, con el peligro de que al final no se lograra la aprobación del “paquete de reformas”? Reitero: privilegio el valor del consenso político y no haber expuesto dicho “paquete” a no ser aprobado.

Expongo un ejemplo de la segunda cuestión: el primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución incorpora la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que nos obligan, pero ¿tal principio no lo contiene ya el artículo 133, al considerar a esos tratados internacionales como parte del derecho interno? Sí, pero está bien que expresamente se señale, porque incluso la Suprema Corte de Justicia ha sido ambigua al respecto.

El párrafo segundo incorpora el principio *pro homine*, que está establecido en varios de los tratados internacionales que México ha ratificado, ¿era necesario reiterarlo?

Es un principio tan importante, que la Constitución lo debe contener expresamente, lo cual representa una corriente internacional.

En México acontece una paradoja: por un lado, nos quejamos de que la Constitución ha sufrido cientos de reformas y, por el otro, se quiere que *todo* le sea incorporado, incluso aspectos que no deben estar en una Constitución, o que se desprenden de ella en una correcta interpretación de la misma, pero no existe todavía confianza plena en su interpretación obligatoria.

No obstante, estoy de acuerdo con la nueva redacción de los dos primeros párrafos del artículo 1o., en virtud de la trascendencia de ellos. Hacer explícito su contenido, se encuentra en la mejor tradición constitucional mexicana, aunque aquéllos ya eran parte de la Constitución y del orden interno mexicano, de acuerdo con el mencionado artículo 133.

Me pregunto: ¿no era el momento oportuno, entonces, para también incorporar otros aspectos del derecho internacional de los derechos humanos en nuestra ley fundamental? Cito dos:

Es obvio que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos obliga a México desde que reconoció su competencia contenciosa. Así lo dispone la propia Corte Interamericana¹, y así, con grandes trabajos, lo empieza a reconocer nuestro propio Poder Judicial de la Federación.²

¹ Entre otras, Corte IDH, *caso Almonacid Arellano*, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párrs. 121 y 124; y *caso La Cantuta vs. Perú*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162, párr. 173.

² Por ejemplo: en el amparo directo 30/2008; en los amparos directos en revisión 2019/2006, 757/2007, 871/2007, 1624/2008, 75/2009; en los amparos en revisión 287/2007, 514/2007, 715/2007, 976/2007. Véase, Castilla Juárez, Karlos, “Los primeros pasos para la construcción del diálogo jurisprudencial en materia de derechos humanos: tribunales nacionales-tribunales internacionales”, *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, núm. 14, pp. 168-186.

La Corte Interamericana incluso ha creado un “control difuso de convencionalidad”, que obliga a *todos* los jueces de los Estados-parte que han aceptado, en ejercicio de su soberanía, su competencia contenciosa.³

El segundo aspecto: ¿no era el momento de otorgar a los tratados internacionales *de derechos humanos* rango constitucional? Es decir, igual jerarquía que la norma constitucional, como ya lo han hecho diversas Constituciones de América Latina, como Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.

Se me podría contestar que si se hubieran adicionado otras cuestiones no se habría aprobado el “paquete de reformas”, y tal vez es cierto.

Me ocupo en este ensayo únicamente de un aspecto del “paquete de reformas”: la supresión de la facultad de investigación que el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución, le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para transferírsela a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su artículo 102, apartado B.

II. LA SUPREMA CORTE Y SU FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN

El párrafo segundo del artículo 97 constitucional dispone:

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, el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual...

En otras ocasiones he analizado esta garantía constitucional.⁴ En ésta únicamente realizo un breve y panorámico examen de ella en cuanto es necesario para la comprensión del aspecto total de este ensayo.

³ El último caso al respecto, y que amplía las decisiones anteriores, es el *caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párr. 225.

⁴ Carpizo, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, *El Foro*, México, quinta época, núm. 28, 1972, pp. 63-84; “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 13, 2005, pp. 3-56; *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, pp. 51-110.

La facultad consiste en averiguar algún hecho o hechos que constituyan una *grave violación* de alguna garantía individual. Ahora bien, toda violación de una garantía individual es grave. Entonces, la Constitución no se refiere a cualquier violación, porque sería absurdo, se estaría convirtiendo a la Suprema Corte en ministerio público, no se daría abasto, y descuidaría su verdadera función jurisdiccional de intérprete constitucional de última instancia.

Entonces, el sentido de esta investigación se encuentra en otro lugar. Como bien se ha afirmado, esta atribución se mantiene como una reserva histórica por si llega el caso de una emergencia en el país, de un verdadero colapso nacional en que sea de gran importancia la utilización de dicha facultad de investigación de la Corte.⁵

La propia Suprema Corte estableció una tesis de jurisprudencia para definir el sentido *grave* en este artículo constitucional, y precisó⁶ que las *violaciones graves* de garantías individuales las constituyen

hechos generalizados consecuentes a un 'estado de cosas', acaecidos en una entidad o región determinadas, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se presenta cuando la sociedad se encuentra en un estado de inseguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que:

- a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones;
- b) Que frente a un desorden generalizado, las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien, que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Expongo algunas nociones sobre la naturaleza jurídica del segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que fue una innovación de la Consti-

⁵ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial Federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1968, p. 132; véase el criterio del ministro de la SCJN, De la Fuente, en *El artículo 97 constitucional y la democracia. Una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia*, México, Jus, 1947, p. 10.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9a. época, junio de 1966, t. III, pp. 459 y 460.

tución mexicana de 1917, aunque tiene varios antecedentes muy precisos,⁷ y configura una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial, debido a que la realiza e interviene la Suprema Corte, pero no implica naturaleza jurisdiccional, en razón de que es sólo una función de investigación, en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la Corte es de *documentación*, es un informe, no una sentencia.⁸

El fundamento de la existencia de esta garantía se encuentra en que existen situaciones extraordinariamente graves, en las que es necesario que un órgano imparcial, altamente especializado y con el prestigio de la Suprema Corte, realice una *investigación*, que seguramente contribuirá enormemente para fortalecer el Estado de derecho en el país. Es un instrumento *realmente extraordinario* que únicamente debe utilizarse en situaciones o emergencias especialmente graves y muy delicadas para el país. Es una *defensa excepcional* de las garantías individuales.

A la Suprema Corte le asiste la razón: se trata de una facultad extraordinaria y una defensa excepcional de preceptos constitucionales violados, que deben ser reintegrados y resarcidos.⁹

Una buena parte de la doctrina mexicana coincide con los criterios anteriores, y sostiene que dicha investigación es un simple procedimiento que debe versar sobre violaciones de carácter constitucional, y no de simple legalidad, que esa función de la Corte no es jurisdiccional, porque no actúa como juez, sino como *órgano instructor*, ya que su labor es sólo de investigación y formulación de un dictamen.¹⁰

La SCJN durante el proceso de aprobación del “paquete de reformas” manifestó a diputados y senadores de las comisiones legislativas que solici-

⁷ Valencia Valladolid, Félix, *Antecedentes, génesis, alcance y consecuencias del párrafo tercero del artículo 97 constitucional*, tesis profesional, México, 1954, p. 126; González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, pp. 10-14 y 41-45; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas*, México, SCJN, 2003, pp. 9-11; Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre...*, *cit.*, pp. 59-66.

⁸ Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre...*, *cit.*, p. 74.

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2009, p. 966; García Sedas, Luis, “Comentarios a la facultad indagatoria de la Corte prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional”, *Themis. Revista de la Facultad de Derecho*, Xalapa, Ver., Universidad Veracruzana, 2001, p. 18; Galván Rivera, Flavio, “Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2006, pp. 1284 y 1285.

taba la supresión de esa facultad de investigación, en virtud de que no era una facultad jurisdiccional y, en consecuencia, no le correspondía, que lesionaba su calidad de tribunal constitucional y —probablemente el argumento más importante— que los casos que había investigado habían despertado discusiones y controversias emotivas interminables, en las cuales se ponía en entredicho la propia honorabilidad de la Corte, la que no tenía un marco jurídico para su actuación en esa investigación, además de que los resultados de la misma constituían un simple informe.

La SCJN sostuvo que si no se le suprimía dicha facultad, que se le reglamentara para evitar que diversas fuerzas políticas, sociales y mediáticas trataran de presionarla para influir tanto en la aceptación o rechazo de la solicitud como en el resultado de la investigación.

El problema se encuentra en que se había desvirtuado la verdadera naturaleza de esa función, y por intereses particulares, en muchas ocasiones, se intentaba que la SCJN ejerciera la función de investigación fuera de los marcos del artículo 97 constitucional. Si se negaba a investigar, en razón de no satisfacerse los supuestos para ello, resultaba malo, las críticas venían en diluvio. Si investigaba, aun forzando la recta interpretación del artículo, también malo, porque generalmente nadie quedaba satisfecho con el resultado de la investigación, que los diversos intereses en juego habían politizado al tope.

Yo había considerado que existía un tercer camino para superar el problema descrito, y que la SCJN ya había incursionado con acierto: que a través de los casos fuera estableciendo las tesis jurisprudenciales que normaran su actuación. En el de Aguas Blancas determinó tesis jurisprudenciales de especial valor.¹¹

La SCJN no se inclinó por este tercer camino, en virtud de las críticas que recibió, en el sentido de que estaba legislando y, en consecuencia, usurpando funciones constitucionales.

El presidente de la SCJN, en diciembre de 2010, al rendir el informe anual de actividades de ese poder, agradeció públicamente al Congreso de la Unión los dictámenes respectivos de las dos Cámaras para suprimirle a la Corte esa función de investigación.

Las críticas que la SCJN había recibido por su actuación al desarrollar dicha función, de buena y mala fe, acertadas y erróneas, pero especialmente los escándalos que promovieron algunos medios y algunas organizaciones, condujeron a una consecuencia pésima: se eliminaba una garantía consti-

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9a. época, junio de 1996, t. III, pp. 513 y 514.

tucional de naturaleza extraordinaria, que es muy útil para casos extraordinarios. La confusión nacional se llevaba como trofeo a otra víctima. Ahora, nada menos y nada más que una garantía constitucional.

¿Existe otro caso en nuestra historia constitucional en que un poder público agradece con bombo y platillo a otro poder que se le suprime una facultad y así se siente tranquilo? Tal vez sí, pero no lo conozco.

III. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA FACULTAD DE INVESTIGAR “VIOLACIONES GRAVES” DE DERECHOS HUMANOS

Desde aquel 6 de junio de 1990, cuando se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México ha avanzado mucho en este asunto, cuando menos en la teoría. Hoy, el tema de los derechos humanos es una de las columnas vertebrales de la agenda pública del país, gracias a las luchas de organizaciones no gubernamentales serias y a los esfuerzos de algunos gobiernos, no de todos.

El 28 de enero de 1992 se “constitucionalizó” la existencia de la CNDH y se creó el sistema nacional no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos,¹² sistema que se perfeccionó con la reforma constitucional de 1999.¹³

En lo particular, considero que dicho sistema en los últimos años no ha operado en forma satisfactoria,¹⁴ y que existen muchos aspectos que deben ser mejorados.

La CNDH se creó como una especie de *ombudsman*.¹⁵ Por desgracia, su naturaleza jurídica no ha sido bien entendida, lo cual trae consigo

¹² Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y ombudsman*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 87-97; Armienta Calderón, Gonzalo, *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, 1992, pp. 27-70; Fix-Zamudio, Héctor “Constitucionalización del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano”, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994, p. 175.

¹³ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 377-384.

¹⁴ Carpizo, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Iuretec*, Chihuahua, Chih., año 1, núm. 2, 2008, pp. 1-48.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y...*, *cit.*, pp. 15-17; del mismo autor, “Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Caleidoscopio jurídico-político. Presencia de los maestros de la Facultad de Derecho en la prensa nacional*, México, UNAM, 1991, p. 105; Rabasa Gamboa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la CNDH*, México, CNDH, 1992, p. 67.

problemas graves. Uno de los aspectos más controvertidos es la razón por la cual sus recomendaciones no son vinculatorias; es decir, obligatorias para la autoridad a la que están dirigidas. Se le quiere convertir en un tribunal, en el cual no se siguen *los principios del debido proceso legal*, lo que resulta muy delicado para la defensa de los derechos humanos. Entonces, la medicina tendría efectos peores que la enfermedad. De ello reflexiono en otro inciso.

Al decidirse la supresión de la facultad de la SCJN *para investigar las violaciones graves* a las garantías individuales, se decidió otorgársela a otro organismo, y el legislador no encontró otro mejor que la CNDH, la cual debe investigar precisamente las violaciones de derechos humanos.

La nueva facultad que se concedería a la CNDH es exactamente la que aún posee la Suprema Corte, en virtud de que: a) a ésta se le está suprimiendo esa facultad de investigación; b) la CNDH ya está facultada para investigar las violaciones de los derechos humanos; en consecuencia, se le está concediendo una nueva facultad: la investigación de “violación grave”; c) la CNDH lo podrá hacer *motu proprio*, o si lo pidiera 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, situación muy similar al actual párrafo segundo del artículo 97 constitucional; d) la decisión no sería de una persona —el *ombudsman*—, sino de un cuerpo colegiado —el consejo consultivo—.

La minuta que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 15 de diciembre de 2010, y que turnó a su colegisladora, en lo relativo al artículo 102 constitucional, fue la siguiente:

Artículo 102.

A. ...

B. ...

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

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

...

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

...

...

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

...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

El desarrollo y desahogo del procedimiento corresponderá al Consejo Consultivo, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.

IV. ASPECTOS POSITIVOS DEL PROYECTO DE REFORMA AL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN

a) Si las recomendaciones no son aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deben fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Este es el aspecto más importante del proyecto de reformas en este artículo. Ciertamente, hay un grave problema de recomendaciones no aceptadas, cumplidas a medias o, de plano, no cumplidas.

Para resolver este problema, esta disposición ayudaría sin duda alguna, pero no en forma total. Este problema se ha agravado en los últimos años, cuando se dejaron de hacer campañas públicas para su cumplimiento, y la sociedad dejó de apoyar al *ombudsman* como lo había hecho con anterior-

ridad. Es necesario que se acabe con las recomendaciones *light*, que no se soportan en una buena investigación, pruebas ni argumentos jurídicos suficientes.

Esta disposición en el proyecto constitucional, el mejoramiento del trabajo de la CNDH y efectivas campañas de cumplimiento, sí pueden tener como consecuencia un aumento notable en el cumplimiento de las recomendaciones.

b) Se otorga a las comisiones de derechos humanos, competencia en asuntos laborales. Desde una perspectiva, en realidad no se les está atribuyendo una nueva facultad. Veamos por qué.

Si el asunto laboral es de carácter administrativo expedido por una autoridad, las comisiones poseen dicha facultad actualmente, de acuerdo con el texto constitucional; por ejemplo, la negación de un registro sindical, que es un acto totalmente administrativo¹⁶ de una autoridad laboral.

Si el asunto laboral es de carácter jurisdiccional; es decir, si se encuentra en el conocimiento de una junta de conciliación y arbitraje o ya existe laudo, entonces las comisiones son y continuarán siendo incompetentes, por tratarse de un asunto jurisdiccional.

Cuando la Constitución excluye del conocimiento de las comisiones los asuntos laborales, no se refiere a actos administrativos de autoridades o funcionarios, ni a los jurisdiccionales que se encuentran excluidos por su propia naturaleza, sino a los actos laborales entre particulares, como puede ser un despido sin causa justificada, por la razón de que las comisiones no pueden ser un “sanalotodo”, que se encuentren inundadas de casos que les imposibiliten resolver, cuando su propia naturaleza lo implica, de manera ágil y rápida. Si no es así, el *ombudsman* pierde parte de su razón de ser. Téngase en cuenta que ya existen las procuradurías del trabajo, que son también una especie de *ombudsman*. En nuestro país los *ombudsman*, como en muchos otros, se especializan. Piénsese en la Procuraduría Federal del Consumidor, en la Procuraduría Agraria y en la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Reitero: considerar que las comisiones de derechos humanos deben ser un “sanalotodo” implica el riesgo de que se les convierta en una “sanalonada”, por el cúmulo de asuntos.

Existen, asimismo, casos laborales en que se pensó que las comisiones no debían intervenir como las llamadas “huelgas de hecho” y “huelgas locas”, negociaciones colectivas o paros empresariales. Es decir, todos aquellos actos que no son legales o que tienen un alto contenido político y cuya intervención podría lesionar la autoridad moral del *ombudsman*.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y...*, *cit.*, p. 23.

c) El proyecto constitucional expresa que “Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismo de protección de los derechos humanos”.

Éste es un aspecto de especial importancia. Estoy de acuerdo por completo. No creo que nadie pueda discrepar.

Un gran problema es que muchas —no todas— comisiones estatales, se denominen como sea, en la realidad, se encuentran controladas por los gobernadores. Si las comisiones no son independientes, de poco sirven.

Su naturaleza es de órgano constitucional autónomo, y ésta debe ser garantizada. El proyecto constitucional hace bien en reiterar esa naturaleza. Sin embargo, si las Constituciones de las entidades federativas no precisan las garantías de que goza la Comisión como órgano y las del presidente como su titular, dicho párrafo no revestirá mayor trascendencia. Un párrafo como éste no va a convencer a los gobernadores, que tienen el control de las comisiones, a soltarlo. Era deseable y necesario ser más específicos en estos casos; se debieron haber enumerado las garantías: presupuesto, elección del titular, remuneración, inamovilidad, o haber equiparado estos aspectos al tribunal superior de justicia y sus magistrados.

Habrà que ver qué acontece en la realidad, en la dura realidad, que, como decía un distinguido político y escritor: la realidad es canija, pero es la realidad.

d) El proyecto persigue que el nombramiento del titular y de los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH, y de los titulares de las comisiones locales, se realicen a través de un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Bien, bien, muy bien. Parece que los redactores del proyecto tienen remordimientos, porque los últimos nombramientos no pudieran ser menos transparentes, a pesar de las normas y acuerdos al respecto.

Los mexicanos creemos en el efecto mágico de la ley, que con sólo aprobar la norma se cambia la realidad. En este caso, hago votos para que así sea.

e) Se precisa que “Ninguna autoridad podrá negar la información que se le requiera”. El principio es acertado y necesario para que la CNDH pueda realizar sus investigaciones. No obstante, tal y como está redactado, parece que únicamente se refiere a las “violaciones graves”, cuando debe ser en toda investigación que realice, con las excepciones que señale la ley respectiva.

V. EL PRESIDENTE O EL CONSEJO CONSULTIVO
DE LA CNDH Y LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN:
MIS PREOCUPACIONES

En la minuta que la Cámara de Diputados turnó al Senado el 28 de abril de 2009 no se facultaba a la CNDH para investigar “violaciones graves” a derechos humanos en sustitución de la SCJN.

Fue el Senado el que, en la minuta que remitió a su colegisladora el 13 de abril de 2010, otorgó al presidente de la CNDH dicha facultad “de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera”. Se convertía a la CNDH en autoridad y en ministerio público. Grave, muy grave. A la CNDH de *ombudsman* nada le quedaba, al no comprenderse la naturaleza jurídica de un *ombudsman*.

La Cámara de Diputados, en el dictamen que aprobó el 15 de diciembre de 2010, suprimió a la CNDH el carácter de autoridad, y encomendó al Consejo Consultivo de la propia CNDH el desarrollo y desahogo del procedimiento de esa investigación; es decir, ya no a una sola persona: su presidente.

La razón de este cambio fue la siguiente: la Suprema Corte se compone de once ministros. Es el máximo tribunal del país, se supone que son juristas muy destacados. Varios poseen una amplia carrera judicial: se han desempeñado como secretario, juez, magistrado. Además, ellos pueden auxiliarse o encargar la investigación a magistrados o jueces, a abogados litigantes o académicos destacados en el campo del derecho.

¿Se pensaba que una persona —el *ombudsman*— podría resistir mejor las presiones de toda índole que el pleno de la SCJN? Obviamente no, con la agravante de que el presidente de la CNDH puede ser ajeno a la ciencia jurídica. Por esta razón, la Cámara de Diputados hizo la modificación, y decidió que interviniera el Consejo Consultivo, integrado por diez personajes más el presidente de la Comisión; se les encargaba el “desarrollo y desahogo del procedimiento, cuya decisión se adoptará por el voto de las dos terceras de sus integrantes”.

Bueno. Esta disposición tenía, a pesar de todos sus inconvenientes, una ventaja: que algo tan extraordinariamente importante y delicado para el país no quedara en manos de una sola persona, aunque fuera un santo, un ser de hierro para resistir las presiones o el mejor jurista del país. Sería algo así como sostener que es preferible que la Suprema Corte se integrara con una sola persona. Habría que imaginarse las cantidades monetarias que la nación se ahorraría, pero sería una locura que iría en contra de la justicia.

¿Sería posible que las controversias constitucionales o las acciones de constitucionalidad las resolviera una sola persona? Cada caso se volvería un terremoto jurídico-político, y ese órgano judicial y esa persona perderían toda majestad jurídica, social y moral.

Por esta razón, la Cámara de Diputados se inclinó por otorgar dicha facultad al Consejo Consultivo, integrado por once personas. En esta forma es un cuerpo colegiado como la Suprema Corte, y además se integra por igual número de miembros que el pleno de ese alto tribunal.

No obstante, encuentro problemas a que el Consejo Consultivo posea esta facultad, y los voy a enumerar:

- a) El *ombudsman* en el mundo es el responsable de la investigación. Se supone que está capacitado para ello. El *ombudsman* lo constituye una persona, aunque pueden ser varios cuando se especializan en razón de la materia.
- b) El Consejo Consultivo fue una innovación mexicana, como un cuerpo integrado por personalidades de la más diversa ideología, para que aprobaran y supervisaran las reglas generales de operación del *ombudsman*: reglamento interno, programa de trabajo, presupuesto, aplicación de éste, informe anual, y que pudieran intercambiar opiniones con el presidente de la CNDH. Sus facultades son muy importantes, y las deben ejercer muy bien, pero el Consejo no se diseñó para investigar ni para ocuparse de casos concretos, como son las recomendaciones, cuya responsabilidad es exclusiva del presidente, aunque éste las puede y debe comentar, aunque sean las más importantes, con el Consejo, pero el responsable es él.
- c) El Consejo puede integrarse y se integra con personajes de las más diversas disciplinas: sociólogos, psicólogos, comunicadores, médicos, y, desde luego, juristas. Ahora, se intenta encomendarles una de las labores jurídicas más delicadas que puede haber. Es como si a un ingeniero o a un abogado se le responsabilizara de operaciones a corazón abierto.
- d) El Consejo suele reunirse una vez al mes, tal vez durante tres horas, incluida una buena comida, y la merecen, porque es la única prestación que reciben de la CNDH; su cargo es honorífico, como debe ser.
- e) Mientras el presidente de la CNDH y los principales funcionarios están obligados a actuar en forma apartidista para poder tener el respaldo de la sociedad, a los integrantes del Consejo, como personajes sociales, no se les puede exigir que durante su periodo se alejen o dejen de participar en actividades partidistas. Actúan como individuos

y en forma honorífica, y muy lejos de que se les pueda considerar funcionarios de la CNDH.

- f) No obstante, se intenta otorgarles funciones muy delicadas, propias de un servidor público: el desarrollo y desahogo del procedimiento de las investigaciones, algunas de las más delicadas y difíciles que puedan existir.

En la realidad a los miembros del Consejo se les está convirtiendo en servidores públicos y, entonces, habrán de tener los beneficios y las responsabilidades de tales, incluyendo la presentación de declaración patrimonial y, en contrapartida, deberán recibir una remuneración.

- g) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia gozan de garantías para asegurar su independencia, entre ellas una muy elevada remuneración y la mejor jubilación que se puede tener en este país.

Ahora se desea que los miembros del Consejo Consultivo los sustituyan sin ninguna garantía de independencia y sujetos a cuanta presión imaginable puede existir: del propio gobierno, de los partidos políticos, de los medios, de grupos de presión, de organizaciones sociales. Se les enviaría a la guerra sin arma alguna.

Así, la justicia se puede politizar por completo. Nadie va a ganar con ello. Todos vamos a perder; el país, en primer lugar. Se les está convirtiendo en agentes del ministerio público y ministros de la Suprema Corte a la vez, cuando no están capacitados para ello por su preparación profesional.

- h) Es público que en los últimos años el Consejo Consultivo de la CNDH se ha debilitado y no cumple plenamente ni con sus atribuciones legales, a pesar de la lucha de algunos de sus miembros para revertir esta situación. Es muy probable que esta nueva y delicadísima facultad, en la realidad la ejerce una sola persona: el presidente de la CNDH, y, reitero, aunque fuera un santo o el mejor jurista del país —éste no es un problema de personalidad—, se va a ver envuelto en un torbellino político de calado mayor.
- i) Ante la polémica pública, y que probablemente se politizarán esas decisiones —es la palabra que emplea el proyecto—, es probable que acaben con el respeto y la autoridad moral de la CNDH.
- j) Ante el monstruo que se está creando, y si acontecen los peligros que contemplo, puede crearse una corriente de opinión pública en favor de la desaparición de la CNDH, lo cual sería muy grave para la protección y la defensa de los derechos humanos en México. Incluso si no se llegara a dicho extremo, se corre el peligro de que la CNDH

pueda quedar vulnerada en su autoridad moral; las consecuencias serían asimismo graves para la causa de los derechos humanos.

- k) Existe también la posibilidad de que la CNDH o las autoridades mencionadas en el proyecto constitucional decidan o soliciten la investigación con base en el artículo 102 constitucional sin satisfacer el mencionado requisito primordial que se exige: “violaciones graves”, sino por razones políticas, y la negativa de la CNDH traería consigo una controversia política.
- l) El Consejo Consultivo casi tendría que volverse permanente. ¿Estarían dispuestos personajes de la sociedad civil en ser miembros de un Consejo de tal naturaleza, funciones y dedicación de tiempo, o se volvería un cuerpo integrado por burócratas o, entonces, dicha función realmente la ejercería, reitero, el presidente de la CNDH, y el Consejo Consultivo se volvería un simple ratificador?
- m) El proyecto constitucional dice que cuando así proceda, la CNDH presentará las denuncias ante la autoridad competente; es decir, ante el ministerio público. ¿Qué pasará si el ministerio público, por la razón que sea, como puede ser el caso de pruebas insuficientes, desestima la denuncia? Para ello tendría que manifestar sus razones ante la sociedad, y si la sociedad apoya al ministerio público, ¿dónde quedaría el prestigio, la respetabilidad y la autoridad moral de la CNDH y de su Consejo Consultivo? Recuérdese que estos casos son los más graves y delicados de violación de derechos humanos. No se está hablando de cualquier investigación.
- n) Si la autoridad competente fuera un juez, la CNDH quedaría convertida en ministerio público. Sería una duplicación de funciones. De nueva cuenta, si el juez desestima la investigación de la CNDH, otorgando argumentos jurídicos sólidos, ¿en dónde quedaría la autoridad moral de la CNDH?

VI. LA POSIBLE POLITIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CNDH

Otro aspecto del proyecto de reforma al artículo 102 constitucional que me preocupa es el siguiente: ya dije que me parece acertado que el servidor público que no acepte o no cumpla con una recomendación deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, pero existe un segundo aspecto. El proyecto de reforma dice que “además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a

las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

Mi preocupación estriba en lo siguiente:

- a) ¿Es creíble que los senadores del partido al que pertenece el servidor público no lo van a defender?
- b) ¿Es creíble que los senadores de oposición no van a aprovechar la ocasión para atacar al gobierno y a ese servidor público?
- c) Las recomendaciones y las propias comisiones pueden quedar en medio de una disputa política, que poco les favorece y sí puede debilitarse su autoridad moral.
- d) ¿Qué acontece si el servidor público convence a la opinión pública de que no aceptó la recomendación o no la ha cumplido, porque se basa en una investigación insuficiente, con pruebas débiles o que no son tales, o que la fundamentación jurídica es errónea? ¿Dónde quedará el prestigio de las comisiones?

En realidad, el problema no es del proyecto de reforma al artículo 102, apartado B, constitucional. En México no se ha querido o podido entender qué es un *ombudsman*. También que quienes durante dos décadas hemos hecho esfuerzos por explicar la naturaleza del *ombudsman*, yo incluido, desde luego, hemos fracasado. Al contrario, se considera que nos encontramos desactualizados, que lo apropiado es reformar por reformar sin reflexionar en las consecuencias en la realidad, que es “progresista” reformar a rajatabla aunque se destruyan las instituciones, que es suficiente “tener buenas corazonas” que agraden a la audiencia, a la cual pueden convencer con sonrisas, buenas puntadas, atracción mediática y argumentos que, a primer oído, suenan bien.

Por ejemplo, son frecuentes los pronunciamientos en el sentido de que las recomendaciones deben tener fuerza coactiva o vinculatoria, convirtiendo así al *ombudsman* en un tribunal. No se comprende que el *ombudsman* no es un tribunal, porque:

- a) su labor es de investigación, no de resolución judicial,
- b) no se siguen las etapas que todo proceso contiene, y no comienza una etapa mientras no se ha terminado la anterior,
- c) no se respetan las formalidades propias de un *debido proceso legal*,
- d) por el contrario, debe ser un procedimiento ágil, no formal y muy rápido,
- e) las partes en cualquier proceso gozan de derechos establecidos en la Constitución; en el procedimiento que lleva a cabo el *ombudsman*,

aquéllos *pueden ser omitidos*, tales como el derecho de audiencia, el derecho de defensa, el derecho de presentar pruebas. El *ombudsman* se basa en su investigación, en las pruebas que obtiene y en las que puede o no entregarle alguna de las partes.

Entonces, intentar convertir una recomendación del *ombudsman* en una sentencia puede vulnerar a la propia justicia, la protección de los derechos humanos y, en el caso de la CNDH, sin posibilidad de que un órgano colegiado pueda revisarla.

El *ombudsman* basa su eficiencia y su protección y defensa real de los derechos humanos en su *autoridad moral*, en el apoyo que recibe de la sociedad y en la publicidad de sus actos. Así ha dado estupendos resultados en muchos países del mundo y así aconteció en los primeros años de su actuación en nuestro país, a pesar de que contaba con un presupuesto tal vez diez veces menor al actual, y de que su personal no era numeroso. ¿Será que en el México de nuestros días ya no se conoce ni tiene importancia alguna *eso* que se denomina *autoridad moral*?, y por ello se expresa que hay que otorgarle “dientes” a la CNDH, lo cual sostienen incluso algunos académicos que se consideran impolutos, preparados y quienes creen conocer las soluciones a los graves problemas del México actual.

VII. ¿LA DESTRUCCIÓN DEL OMBUDSMAN?

Ahora bien, el proyecto de reforma al artículo 102, apartado B, constitucional contiene aspectos muy positivos y, en mi criterio, dos aspectos preocupantes, pero en forma especial la transferencia de la función de investigación de la SCJN, regulada en el segundo párrafo del artículo 97, a la CNDH, lo cual constituye una novedad constitucional a nivel mundial.

No estoy en contra de las innovaciones constitucionales. Yo mismo, en la intervención que he tenido en la redacción de proyectos constitucionales y legislativos, he propuesto y logrado cambios jurídicos de vanguardia.

No obstante, en el específico caso del artículo 102, apartado B, de la Constitución, que he venido examinando, puedo sintetizar y decir:

- a) Si el proyecto de dicho artículo 102, en cuanto a la examinada función de investigación, se convierte en norma constitucional, el sistema *ombudsman* en México habrá de transformarse en algo diverso y diferente a un *ombudsman*. Será una novedad constitucional que México le presente al mundo.

- b) La institución transformada pudiera tal vez (no hay que descartar esa posibilidad) convertirse en un éxito en la protección y la defensa de los derechos humanos.

Pero también puede convertirse en un fracaso fenomenal si destruye la autoridad y el prestigio morales indispensables para que el *ombudsman* pueda ser exitoso en esa defensa y protección de los derechos humanos.

- c) Por los argumentos que he expuesto, considero que tiene más probabilidades de lo segundo que de lo primero, y mi preocupación profunda es que estaríamos dañando y lesionando el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en el país, cuando éste es muy necesario, y más en nuestros días.
- d) Desde luego que si la nueva facultad del artículo 102 constitucional resulta algo parecido a las preocupaciones que he expuesto, siempre existe la posibilidad de volver a reformar la Constitución para suprimirle dicha facultad. Sí, claro que sí, pero ¿después de 2, 3 o 4 escándalos públicos mayúsculos en los que la CNDH se viera envuelta?, y cuando su autoridad moral se encontrara al nivel del suelo.
- e) Es probable que entonces a la CNDH le tomaría muchos años —no calculo cuántos— en volver a construir esa autoridad moral, si ello fuera posible.
- f) En estos difíciles tiempos por los cuales transita México se necesita una CNDH vigorosa, que cada día cumpla mejor las funciones que tiene atribuidas y por las cuales se le creó, se le ha perfeccionado y es la cabeza y cúspide del sistema no jurisdiccional de la defensa y la protección de los derechos humanos.
- g) Si dicho aspecto se convierte en norma constitucional, deseo con fervor estar equivocado en los peligros que considero para la CNDH. No abrigo duda alguna que prefiero estar equivocado a que la sociedad mexicana sufra las consecuencias que contemplo, y que dejarían, en parte, desprotegidos a los sectores más débiles de la sociedad, que son los que más necesitan de la protección de la CNDH y de nuestro sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

VIII. UNA DECISIÓN IMPORTANTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

A finales de febrero de 2011 se esperaba que el Senado consideraría de nueva cuenta el “paquete de reformas” con las modificaciones realizadas

por su colegisladora, y habría de pronunciarse sobre las mismas a través de una votación.

El presidente de la CNDH declaró, el 22 de febrero de 2011, que esperaba que se le dieran “dientes” a esa Comisión Nacional, que al otorgarle facultades de investigación México entraría a una nueva dinámica en lo relacionado con la rendición de cuentas, lo cual permitiría dar mayor certeza a los ciudadanos sobre el cumplimiento de sus garantías.¹⁷ En otras palabras, parecía que la CNDH estaba de acuerdo en recibir la función de investigación de *violaciones graves* de garantías individuales de la SCJN. Considero que esa Comisión Nacional no había ponderado con exactitud los peligros que esa función implica para ella.

El 8 de marzo de 2011 el Senado aprobó el “paquete de reformas”; aceptó las modificaciones que la Cámara de Diputados había introducido, menos la relativa a las atribuciones de investigación conferidas al Consejo Consultivo de la CNDH, y regresó a su propuesta original: que esa función realmente sea responsabilidad del presidente de la Comisión Nacional.

Asimismo, el Senado precisó que si su colegisladora no aceptaba el cambio en el artículo 102, ya no podía modificar la minuta, debido a que ya la había considerado y examinado en dos ocasiones. Ésta es una correcta interpretación del inciso E del artículo 72 constitucional.

Únicamente aconteció un suceso divertido por chusco: el ala ultraderecha de senadores del PAN, apoyada por organizaciones sociales de esa tendencia, y que se presentaron en la sesión, solicitó que a la expresión “preferencias sexuales” del párrafo relativo a la no discriminación se le eliminara “sexuales”, la que interpretaban en forma increíble en pleno siglo XXI. Su propuesta del siglo XVI no prosperó.

El 9 de marzo de 2011, la Academia Mexicana de Derechos Humanos expidió un comunicado dirigido a la ciudadanía y a la Cámara de Diputados, en el cual reiteró su preocupación por la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la CNDH, y expuso seis razones. La Academia urgió a esa Cámara a aprobar el “paquete de reformas”, excepto el artículo 102 constitucional.¹⁸

Al día siguiente de la aprobación por parte del Senado, 9 de marzo de 2011, la información fue confusa en algunos medios. Por ejemplo, *El Universal*, en sus ocho columnas, destacó: “Fortalece el Senado facultades de

¹⁷ <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183785.htm/>; Red Informativa del Sistema Ombudsman Mexicano, del 22 de febrero de 2011: red_vigias@amdh.com.mx

¹⁸ Red Informativa del Sistema Ombudsman Mexicano, del 9 de marzo de 2011: red_vigias@amdh.com.mx

CNDH”, y “Se facultó también al ombudsman nacional a investigar los casos de violaciones graves... La reforma debe recibir el aval de al menos 17 congresos estatales”, y en página interior resaltó: “Senado dota de ‘dientes’ a la CNDH con reformas... Se traslada la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia a la CNDH”.¹⁹

Por otra parte, *La Jornada* informó que el único cambio que sufrió dicho “paquete de reformas” fue la eliminación de la facultad de investigación al Consejo Consultivo de la CNDH, “por considerar que los integrantes de ese Consejo no son servidores públicos y no pueden actuar como agentes del Ministerio Público”.

Reforma, en su edición del 9 de marzo de 2011, en la p. 10, destacó: “Protege el Senado ‘preferencia sexual’”, que el dictamen se turnaba a la cámara baja, y si se aprobaba pasaría a los estados, y resaltó que el Senado había aprobado que en caso de que su colegisladora no aceptara el cambio realizado turnara a las legislaturas locales el contenido que tuviera el consenso de ambas cámaras.

¿Qué fue lo que realmente aconteció en el Senado? Éste aprobó el “paquete de reformas” y aceptó las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, menos una: insistió en que la facultad de investigación por violaciones graves a los derechos humanos quede realmente en manos del presidente de la CNDH, y no de su Consejo Consultivo, y remitió el “paquete de reformas” a su colegisladora el mismo día que lo aprobó —8 de marzo de 2011— con un oficio en el que se transcribió un “Acuerdo”, que a la letra dice:

ÚNICO. En caso de que la colegisladora no apruebe las enmiendas contenidas en el proyecto que se devuelve, el Senado manifiesta su aceptación para que con los artículos que ya han sido aprobados por ambas Cámaras, se construya el proyecto que se remitirá a las legislaturas de los estados como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este “Acuerdo” es importante, y con el cual coincido, por las siguientes razones:

- a) No se continúa prolongando el procedimiento para la aprobación del “paquete de la reforma”, que ya lleva varios años,
- b) Los aspectos en los cuales las dos Cámaras están de acuerdo constituyen alrededor del 95% del “paquete”, aunque la discrepancia es

¹⁹ *El Universal*, 9 de marzo de 2011, p. principal y A-12.

- de fondo y de una trascendencia extraordinaria por los argumentos expuestos en este trabajo,
- c) Si no se hubiera procedido como señala el Senado, todo el trabajo de varios años podría posponerse por un periodo indeterminado, y probablemente largo,
 - d) El “paquete de reformas” puede ser un instrumento útil para la correcta interpretación de la Constitución y la defensa de los derechos humanos al constituirse, sin lugar a duda alguna, un bloque de constitucionalidad para la protección de los derechos humanos con la propia Constitución y su jurisprudencia, leyes secundarias, tratados internacionales ratificados por México y las resoluciones y recomendaciones emanadas de órganos creados en esos tratados,
 - e) Se construye un precedente valioso que, hasta donde conozco, una situación similar no se había presentado con anterioridad, sobre el procedimiento de reforma constitucional: en caso de modificación constitucional de varios artículos, si existe consenso entre las dos Cámaras federales sobre la mayoría de ellos, se puede continuar con el procedimiento señalado en los artículos 72, E, y 135 constitucionales, reservándose él los artículos o párrafos en disenso para ulteriores consideraciones, siempre y cuando el decreto de aprobación que contiene los artículos en cuestión tenga autonomía y sustento por sí mismo, y lo reservado no sea indispensable para la armonía del conjunto de las normas constitucionales,
 - f) El precedente interpreta correctamente el inciso E del artículo 72 constitucional y, reitero, que las materias aprobadas deben poseer autonomía; es decir, que no sea indispensable la aprobación simultánea con los aspectos en disenso para la unidad y armonía de la institución o instituciones respectivas y para la de la propia Constitución,
 - g) Debe quedar claro en el presente caso, que las dos Cámaras legislativas le suprimieron a la SCJN la facultad de investigación, señalada en el segundo párrafo del artículo 97, y que ésta le fue transferida a la CNDH. La materia en disenso se encuentra en quien debe realizar esa facultad: el presidente o el Consejo Consultivo de la CNDH. Considero que lo anterior constituye un grave error, por los argumentos expuestos en este trabajo,
 - h) El 23 de marzo de 2011, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el sentido del transcrito acuerdo del Senado de la República. Así, el “paquete de reformas” se turnó a la aprobación de las legislaturas de las entidades federativas, conforme al procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional, menos, desde luego, el párrafo

- del proyecto del artículo 102, apartado B, que no logró el consenso ni la aprobación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión,
- i) no obstante, dicho “paquete de reformas” ha suscitado inquietudes e inconformidades en algunas legislaturas de las entidades federativas, cuando menos en las de Nuevo León, Estado de México y Veracruz, respecto a varios artículos del “paquete”, incluido el 102, apartado B, de la Constitución, y representantes de esas legislaturas se encuentran intercambiando puntos de vista con sus colegas de otros congresos locales. ¿Entonces, cuál va a ser el destino de ese “paquete de reformas”, y específicamente de algunos párrafos del proyecto de modificación al mencionado artículo 102, apartado B?

Lo más probable es que el “paquete de reformas” sí consiga la aprobación indispensable de cuando menos diecisiete legislaturas locales para convertirse en parte de nuestra Constitución. Sin embargo, seguro no lo es. El federalismo mexicano se ha fortalecido en forma inimaginable en estos últimos diez años, con aspectos positivos y negativos. ¿Será posible que por primera vez en la historia constitucional mexicana las legislaturas locales abandonen su papel de simples ratificadores de todo aquello que aprueba el Congreso de la Unión, y que se vuelvan protagonistas de la reforma constitucional en el verdadero sentido del artículo 135 de nuestra ley fundamental? Pronto lo sabremos.

Ciudad Universitaria, D. F., abril de 2011

IX. ADENDA

Las presiones de los gobernadores y de los partidos políticos hicieron posible que las “inquietudes e inconformidades” de algunas legislaturas de las entidades federativas (provincias) fueran superadas, y votaran en favor del “paquete de reformas”.

Dicho “paquete”, que alteró diez artículos constitucionales, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Como queda claro de este ensayo, apoyo dicho “paquete”, a excepción de la supresión de la facultad de investigación de la Suprema Corte, y mucho menos que se le atribuya esa facultad a la CNDH.

Al respecto, la reforma dice:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue con-

veniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Como es natural, no se refirió al diferendo entre las dos cámaras del Congreso de la Unión, el que deberá ser resuelto por la ley secundaria, de acuerdo con el artículo octavo transitorio de la mencionada reforma constitucional: “El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto”.

En consecuencia, habrá que esperar a dicha “adecuación” para conocer la reglamentación y procedimientos del nuevo párrafo constitucional; entre otros aspectos ¿quién será el órgano responsable de esa investigación?: ¿el presidente de la CNDH, su Consejo Consultivo o ambos?, ¿cuáles son esos casos graves?, ¿qué procedimiento se seguirá?, etcétera.

Mis inquietudes expresadas en este ensayo continúan vivas y con mayor vigor.