

**Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, en mi carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia del acuerdo de la Cámara de Senadores por el que se me designa como tal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre de 2004 (anexo 1), señalando como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur número 3469, colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Código Postal 10200, en México, Distrito Federal, y designando como delegados en los términos del artículo 59 en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los licenciados Marat Paredes Montiel, Patsy Hidalgo Baeza y Rocío Real Colín y autorizando en términos del artículo 4° de la Ley Reglamentaria para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a María Mercedes Hume Alarcón, Mariana Gutiérrez Ramírez, América Armenta Rodríguez y Andrea Donají Sol Hernández, con el debido respeto comparezco a exponer lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos de la Ley Reglamentaria, estando dentro del plazo que fija el segundo párrafo del precepto constitucional citado y 60 de la Ley Reglamentaria, vengo a promover **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo **244 del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO.**

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Los nombres y firmas de los promoventes:

José Luis Soberanes Fernández, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:

A) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de México.

B) Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de México.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:

El artículo 244 del **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MÉXICO** publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el día 9 de febrero de dos mil nueve. (Anexo 2).

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados:

Artículos 6° y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Consideraciones en relación con la legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ mediante la cual se otorgó legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

A la luz del precepto constitucional citado, acudo a este Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La representación con la que comparezco está reconocida en el artículo 15² de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que

¹ “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a)...

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...”

² ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II...

³ Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

En consecuencia de lo expuesto, vengo a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo 244 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México.

VI. Conceptos de invalidez.

Primero. El artículo 244 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México es violatorio del artículo 6° constitucional, en tanto que limita injustificadamente el derecho de acceso a la información al calificar como secretas las actuaciones realizadas dentro de la etapa preliminar de investigación realizada por el Ministerio Público y la Policía, sin establecer una temporalidad respecto de esta secrecía.

I. Planteamiento del problema.

El pasado 9 de febrero de 2009, fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el nuevo Código de Procedimientos Penales de esa entidad federativa, esta reforma pretende fortalecer la eficiencia, eficacia y autonomía del sistema penal mexiquense, a través de la implantación de un sistema penal acusatorio y no inquisitivo, incluyente de la participación civil.

En efecto, de la lectura de los antecedentes legislativos de la reforma en comento, se advierte que para el legislador del Estado de México, en cumplimiento a la reforma constitucional federal en materia de seguridad pública, la consolidación de un sistema penal acusatorio fue precisamente una de sus principales prioridades,

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

pues así se desprende del dictamen de la Comisión Permanente de Procuración y Administración de Justicia del Congreso del Estado, de fecha 26 de enero de 2009, que en lo conducente señaló:

“Como es sabido el sistema penal acusatorio es un sistema opuesto al sistema penal inquisitorio. El sistema inquisitivo se caracteriza por concentrar las facultades de investigar, acusar y juzgar en una sola autoridad que es el juez. En este se puede observar que el acusado es prácticamente un objeto de la persecución penal, que el desarrollo del proceso es secreto, que durante el proceso prevalece la presunción de culpabilidad, que el juez no está presente en el desahogo de las diligencias delegando facultades en el secretario de acuerdos, entre otras características.

Así también el proceso inquisitivo se identifica por la importancia que se le da a los medios probatorios que se producen durante la integración de la averiguación previa, ya que en muchas ocasiones con las probanzas producidas durante la etapa de investigación se sustentan las sentencias condenatorias, lo que implica que en muchas ocasiones no se garantiza el derecho a una adecuada defensa a favor de los acusados.

En contraste, en el sistema penal de carácter acusatorio, el juez que es una autoridad judicial independiente e imparcial, le corresponde determinar en base a las pruebas producidas por cada una de las partes, es decir tanto por la parte acusadora como para la defensa, si el acusado es responsable o no del delito o delitos que se le imputan. Su resolución es estimulada por la contradicción que se desarrolla entre las partes, ya que representa intereses que se contraponen unos con otros.

El sistema penal acusatorio pretende combatir el abuso de poder por parte de las autoridades encargadas de administrar justicia, por lo que se

delimitan de manera clara y precisa las facultades concedidas al Ministerio Público en su carácter de acusador público y de la autoridad judicial, competente para imponer las penas correspondientes a aquellas personas que dejen de observar los valores sociales y como consecuencia causen perjuicios no solo a las víctimas de los delitos sino a la sociedad misma.

Como se puede advertir, en el dictamen se expresa que la reforma pretende alejarse de un sistema penal inquisitivo, en el que las facultades de investigar, acusar y juzgar se concentran en una sola autoridad, que es el juez, siendo el acusado un objeto de la persecución penal, cuyo desarrollo es secreto. Lo anterior, en contraposición a un sistema penal acusatorio, en el que el juez es una autoridad independiente e imparcial, y las pruebas se recaban tanto por el Ministerio Público como la Policía, durante una etapa preliminar del procedimiento.

No obstante lo anterior, el artículo 244 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México, contiene una disposición que contraviene el texto del artículo 6º Constitucional, en tanto que impide el acceso a la información a las etapas preliminares o de investigación a los terceros ajenos al procedimiento, sin establecer temporalidad en la reserva y sin hacer distinción en relación a las indagatorias concluidas y en trámite.

Lo anterior, implica que se veda el acceso a esas actuaciones de manera general y permanente, lo que se traduce en una limitación al derecho a la información que no tiene justificación constitucional alguna.

II. Argumentos en torno a la inconstitucionalidad del artículo 244 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

a) Evolución histórica del derecho de acceso a la información y tendencia fortalecedora de las últimas reformas en la materia.

A nivel internacional, el derecho a la información tiene su primer antecedente histórico en la Declaración Universal de Derechos Humanos, surgida en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1948, cuyo artículo 19 establece que *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

Posteriormente, este derecho se recogió en el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, celebrada en el año de 1950 y, en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, en donde se establece que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Por otro lado, en nuestro país, el llamado derecho a la información se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionarse su artículo 6º, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de 1977, que tuvo su origen en una iniciativa del Presidente de la República que se califica como el primer paso de la Reforma Política en lo referente al derecho a la información. En principio, la iniciativa en comento introdujo este derecho referido únicamente al ámbito del derecho electoral, sin embargo, gracias a la interpretación judicial tal garantía se amplió.

Lo anterior se evidencia a través de las consideraciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 3008/98, en la cual quedó establecido:

- Que dicho Alto Tribunal, al iniciar la interpretación del derecho a la información y a su garantía, en términos del artículo 6º constitucional, se limitó a glosar la intención del Poder Reformador, pero a medida que ha sido requerido por las necesidades de la vida nacional, ha ido ampliando su criterio original, basándose en que la interpretación puede exceder a la intención que marcó el nacimiento de la norma.
- Que por tanto, en un inicio lo consideró llanamente, como una garantía electoral, en cuanto nació como un atributo de los partidos políticos para informar al pueblo de sus plataformas y demás características, mediante su difusión a través de los medios masivos de comunicación.

Sin embargo, en el año de 1995, los acontecimientos ocurridos en el vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, dieron lugar a la solicitud número 3/96 del Presidente de la República para que dicho Alto Tribunal ejerciera su facultad investigadora, la cual concluyó con la resolución de 23 de abril de 1996, en la cual se determinó la existencia de la violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional y otorgó al derecho a la información una connotación más amplia, que entraña la obligación del Estado de informar la verdad, como quedó establecido en la tesis publicada con el número LXXXIX/96, página 513, Tomo III, junio de 1996, del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: ***“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.”***

En planteamientos específicos, el Alto Tribunal ha concedido al derecho a la información un alcance individual, como lo hizo al resolver el juicio de amparo en revisión número 2137/93, en el cual reconoció implícitamente tal derecho como una garantía individual. De igual manera, el Tribunal Pleno al fallar el amparo en

revisión número 3137/98, consideró, en esencia, que el derecho a la información se compone de una atribución doble; el derecho a dar y recibir información, entendiendo a ésta como la incorporada en un mensaje con carácter público y de interés general.

Asimismo, destacó que el Estado es un sujeto que genera información de carácter público, lo que supone el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, por lo que se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho de acceso libre y oportuno a esa información.

La breve relación de las resoluciones emitidas por la Suprema Corte en torno al derecho a la información permite considerar que su criterio interpretativo ha ensanchado los alcances del artículo 6º constitucional, haciéndolo accesible a individuos y grupos diferentes de los partidos políticos.

El 20 de julio de 2007, se llevó a cabo una reforma constitucional en la que se adicionaron los principios y bases que en la actualidad rigen el derecho a la información.

En la *exposición de motivos* de esta trascendente reforma quedó establecido que el Poder Constituyente Permanente ha establecido en el artículo 6º de nuestra Constitución Política, que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que es necesario fortalecer esta garantía para que, mediante procedimientos sencillos y expeditos, se pueda obtener la información pública y evaluar el desempeño de la acción u omisión gubernamental.

Por otra parte, el *dictamen de la Cámara de Senadores* señaló, que la nueva redacción del artículo 6º separa con precisión los principios de las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información e incluye de un modo explícito y congruente las bases principales para el funcionamiento de los mecanismos clave para la publicidad de la información en posesión de cualquier autoridad. Igualmente señaló, que la reforma tiene como finalidad consolidar la idea de que el

acceso a la información es un derecho fundamental que debe ser reconocido en la Constitución como una garantía de los individuos frente al Estado mexicano en todos sus niveles, poderes, órganos y entidades.

Por otro lado, el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* planteó que la reforma tiene como fin impulsar la idea institucional en México de que el acceso a la información es un valor que está por encima de los intereses particulares, de instituciones, funcionarios y personas morales; que es un bien público y por lo tanto, cuenta con una tutela privilegiada.

Como puede advertirse, la reforma al artículo 6º constitucional amplió el marco del derecho a la información, pues se incluyeron los principios fundamentales que le dan contenido básico, así como las bases operativas que deben contener las leyes en la materia para hacer posible la materialización de dicha garantía.

Al igual que en el plano de la legislación, la interpretación judicial ha ampliado su criterio, destacando la doble naturaleza del derecho a la información, como garantía individual y social, así como constituye un derecho *per se* y un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y para el buen funcionamiento del Estado Constitucional, puesto que se encuentra íntimamente concatenada con la libertad de expresión. Lo anterior se concretizó en la jurisprudencia P./J. 54/2008 del Tribunal en Pleno, de rubro: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍA INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

A manera de conclusión, es posible manifestar que el acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, la de la publicidad de los actos de gobierno y transparencia de la administración. Característica que se explica a partir de los propios cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de funciones públicas en nombre de la

representación otorgada por el pueblo soberano está abierta al referendo o escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna, a través del voto.

La publicidad de los actos de gobierno constituye el mejor factor de control –o bien de legitimación- del ejercicio del poder público. El acceso a la información sobre la cosa pública posibilita a las personas opinar con propiedad y veracidad contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas que es garantía esencial del sistema democrático. Les permite además investigar los problemas de la comunidad, controlar a los mandatarios y participar en la vida política del Estado.

b) Contenido constitucional del derecho a la información.

La actual redacción del artículo 6° constitucional establece:

“Art. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

Como puede advertirse, la reforma al artículo 6º constitucional amplió el marco del derecho a la información, pues se incluyeron los principios fundamentales que le dan contenido básico, entre los que se encuentran el **de máxima publicidad**, **temporalidad** en la reserva, protección de datos personales y gratuidad en el acceso a la información, etc., además se prevén las bases operativas que deben

contener las leyes federales y estatales en la materia para hacer posible la materialización de dicha garantía.

De entre los principios que rigen al derecho a la información destaca el de máxima publicidad, el cual orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de que exista duda razonable, se opte por la publicidad de la información, de manera que las excepciones a la revelación de la información, deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación, ello con miras a conseguir que todo acto de gobierno esté sujeto al escrutinio público.

En efecto, la fracción I del artículo 6o. de la Constitución General de la República señala que en la interpretación del derecho de acceso a la información pública deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, regla de carácter general que tiene una excepción: la información clasificada como reservada, misma que si bien está sujeta al principio de publicidad, debe ser protegida temporalmente por razones de interés público o por tratarse de datos personales, respectivamente.

El *principio de máxima publicidad*, que revela el espíritu de la trascendental reforma mencionada en párrafos anteriores, consiste en que toda información en posesión de la autoridad será pública.

El término posesión a que se ha hecho referencia, parte del hecho de que toda la información que detente un servidor público, ya sea por que lo generó el mismo o porque lo recibió de otra institución, organización o particular, debe considerarse como información pública y por lo mismo debe estar a disposición de todas las personas, salvo aquella que se encuentre en alguno de los casos de excepción que se determinen por causa de interés público o la relativa a datos personales.

El principio de máxima transparencia, en palabras del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, confirma un principio democrático básico, que consiste

en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público. Este principio, a su vez, se proyecta de distintas maneras, es decir, de él emanan otros principios más, como lo es el de *temporalidad en la reserva* y el *mandato de interpretación*.

Así, el artículo 6° de la Constitución Federal establece un mandato en el sentido de que la regla general es que toda información en manos de la autoridad es pública, y esto sólo puede excepcionarse por causas de interés público, calificada así por la legislación. Lo anterior, en razón de que como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto, por tanto, el precepto constitucional en comento contiene un mandato de ponderación conforme al cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo el interés público, la información puede reservarse de manera temporal.

De lo anterior deriva el segundo principio en materia de información, que es el de temporalidad en la reserva. Así, el artículo 6° no solamente ordena que la información pública sólo pueda ser reservada cuando se afecte el interés público, sino que además establece una limitación en cuanto a la temporalidad de la reserva. Por tanto, las excepciones al derecho de acceso a la información pública, deben ser interpretadas de manera restringida y limitada, es decir, su aplicación debe limitarse al tiempo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante.

El desarrollo progresivo en la ampliación del derecho a la información, deben interpretarse como un principio de no regresividad bajo el cual la información que ya era pública no puede ser restringida por el legislador, salvo que exista un bien constitucional que se pretenda proteger en contrapartida y justifique dicha restricción.

c) Juicio de proporcionalidad

Este organismo constitucional considera que resulta excesivo dar el tratamiento de “secretas” a las actuaciones realizadas dentro de la etapa preeliminar o de investigación, pues se impide tener acceso a ellas a cualquier persona ajena al procedimiento, de manera permanente, aún cuando estén definitivamente concluidas.

Lo anterior es así, porque la norma impugnada no distingue entre las averiguaciones que estén en trámite y las concluidas, ni establece un plazo de reserva, lo que trae como consecuencia una afectación al derecho de acceso a la información de una manera que no guarda proporción con el fin constitucional pretendido.

A fin de sustentar la anterior aseveración, resulta conveniente someter la disposición legal controvertida a un *test* de proporcionalidad, pues toda restricción a una garantía individual debe resistir la aplicación de dicho examen, que es una metodología cuya finalidad consiste en determinar el alcance de un derecho fundamental, para ello resulta necesario analizar sucesivamente tres aspectos:

- a) Idoneidad. La intervención a los derechos fundamentales debe obedecer a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.
- b) Necesidad. La intervención de los derechos fundamentales es indispensable para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.
- c) Proporcionalidad. Si la medida adoptada es la más benigna para el derecho fundamental intervenido.

Tal como se ha demostrado, la evolución del derecho a la información ha seguido una tendencia a ampliar la protección que originalmente se estableció, consagrándose como una garantía de la sociedad y del gobernado, en la que debe favorecerse siempre la publicidad de la misma, para permitir que los actos del gobierno sean objeto de escrutinio público.

En estas condiciones, la estructura propia del derecho y la historia de su evolución, conlleva a que el legislador solamente pueda realizar una reforma que restrinja el acceso a la información que ya era accesible antes de tal medida legislativa, atendiendo siempre a un fin constitucional legítimo y bajo una motivación reforzada que debe constar en el procedimiento legislativo, lo que no ocurre en la especie.

De una lectura a la exposición de motivos de la reforma al Código de Procedimientos Penales del Estado de México, no se advierte que el legislador mexiquense haya sostenido una discusión específica en torno a la secrecía de las actuaciones de investigación que se lleven a cabo durante la etapa preeliminar del procedimiento. Sin embargo, es factible desglosar la intención del legislador del contexto de la ley.

Del análisis del nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de México, se advierte que el propósito de dar el carácter de secretas a las investigaciones es salvaguardar el éxito de la investigación, por lo que puede considerarse que la restricción legislativa persigue un fin constitucionalmente legítimo.

Ahora bien, el medio que se contempla por la legislación en análisis para alcanzar el fin referido, consiste en otorgar el carácter de secretas a todas las actuaciones realizadas dentro de la etapa preeliminar del procedimiento, sin hacer distinción entre las indagatorias que se encuentran en trámite y las concluidas.

Así, en virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, no es posible hablar de razones sólidas que justifiquen la disminución al derecho fundamental a la información.

Ciertamente, la medida empleada por el legislador no resulta indispensable, para la obtención del fin que se persigue, pues si bien es cierto, resulta necesario

mantener como información reservada aquella vinculada a las etapas preliminares o de investigación no concluidas, es decir, en trámite, con el propósito de salvaguardar el sigilo en las investigaciones que lleve a cabo el Ministerio Público y la Policía, lo cierto es que en los casos de las etapas preliminares o de investigación **concluidas**, esto es, **aquellas en las que se haya cerrado la etapa de manera definitiva**, sí es posible otorgar acceso en versión pública a dichas actuaciones.

Lo anterior, en virtud de que permitir el acceso a una investigación ya concluida no afecta en forma alguna el desarrollo de la misma, pues, como se ha precisado, la investigación del ilícito **ya concluyó**, de manera que pierde sentido mantenerla con carácter secreto. Más aún, cuando puede elaborarse una versión pública que impida que se den a conocer los datos personales de las partes, salvo su consentimiento expreso, con lo cual se equilibraría el principio de que toda la información en poder de las autoridades es pública y el derecho a la intimidad de los indiciados, víctimas y ofendidos.

Es bien sabido que en nuestro entorno social ser sometido a un proceso penal por la presunta comisión de un delito, aún y cuando no concluya en sentencia condenatoria, puede ser causa o motivo de descrédito, deshonra, rechazo social o laboral, injurias o infamias; en síntesis, de denostación pública. Sin embargo, con la elaboración de una versión pública, en la que se supriman datos personales se puede evitar que se propicie la mínima expresión de discriminación o intolerancia sobre la persona, honor, reputación o dignidad de las partes.

Así pues, impedir el acceso a las etapas preliminares o de investigación, concluidas y los documentos relacionados con ellas, resulta una medida que carece de idoneidad para conseguir el fin perseguido, es decir, mantener el sigilo en las investigaciones del Ministerio Público y de la Policía del Estado de México.

Lo anterior es así, porque toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho fundamental intervenido y, tal como se ha demostrado, vedar el acceso a las investigaciones ya concluidas, limita de manera excesiva y sin justificación alguna, el derecho de acceso a la información.

En efecto, la medida legislativa consistente en restringir el acceso a todas las actuaciones realizadas dentro de la etapa preliminar del procedimiento para mantener su secrecía y salvaguardar el éxito de las investigaciones, no es la idónea para alcanzar el fin que persigue.

Ello en virtud de que el sigilo en las etapas preliminares o de investigación, tiene como objeto asegurar el adecuado desarrollo de las mismas por parte del Ministerio Público y de la Policía, pero al concluir de manera definitiva, ya no es necesario mantener su secrecía, lo que evidencia que no resulta indispensable adoptar una medida legislativa que restrinja el acceso a las etapas preliminares o de investigación que ya concluyeron, y tampoco resulta necesario para proteger los datos del indiciado, víctima y ofendido, pues para ello puede elaborarse una versión pública en la que se testen los mismos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º constitucional.

En estas condiciones, puede concluirse que en el caso de la disposición controvertida no se surte el requisito de adecuación, ya que la medida adoptada por el legislador va mucho más allá del fin buscado y limita más de lo estrictamente necesario el derecho a la información, prácticamente eliminándolo, pues, como se ha demostrado, para salvaguardar el sigilo y el éxito de las etapas preliminares o de investigación no es indispensable impedir el acceso a aquellas ya concluidas, lo que evidencia que tal medida legislativa produce un sacrificio desproporcionado al derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Permanencia de la reserva.

El artículo impugnado resulta violatorio del artículo 6º de la Constitución Federal, específicamente respecto del principio de temporalidad en la reserva, que como se precisó, consiste en que la imposición de la misma se sujete a un plazo, pues por mandato constitucional, no puede restringirse el acceso a la información pública de manera permanente.

De la lectura integral de la disposición combatida no se advierte que el legislador haya incluido un periodo específico durante el cual se restrinja el acceso a la información relacionada con las indagatorias del Ministerio Público o de la Policía, para los terceros ajenos al procedimiento, sino que regula únicamente el plazo de veinte días para que determinadas actuaciones, registros o documentos puedan ser mantenidos en secreto respecto del imputado o los demás intervinientes en la investigación, e incluso prevé la posibilidad de ampliar dicho plazo, sin embargo, se insiste, nada dice en relación con los terceros ajenos al procedimiento.

La omisión de regular un plazo durante el cual se restrinja el acceso a la información pública a las personas ajenas al procedimiento, es decir, a la sociedad en general, conduce a concluir que tal restricción es permanente, de manera que no será posible **nunca y en ningún caso** conocer aquella información relacionada con la etapa preeliminar del procedimiento, aún cuando estén concluidas de manera definitiva, lo que se traduce en una franca violación al principio de temporalidad en la reserva previsto en la fracción I, del artículo 6º de la Constitución Federal.

No puede restringirse la información que permita evaluar el desempeño de las acciones u omisiones de los integrantes tanto del Ministerio Público como de la Policía del Estado de México, porque ello implica una disminución en la transparencia a que están obligadas las autoridades frente a los ciudadanos y obstaculiza la rendición de cuentas.

Si como se sostiene en el dictamen de la Comisión Legislativa de Procuración y Administración de Justicia, del Congreso del Estado de México, la adopción del sistema penal acusatorio pretende entre otros aspectos, combatir el abuso del poder por parte de las autoridades encargadas de administrar justicia, resulta indispensable que la sociedad tenga conocimiento pleno de sus actuaciones, sin que ello implique el entorpecimiento de las mismas.

La cruenta lucha que hoy se libra en nuestro país por el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública, no puede ganarse a través de la opacidad del Ministerio Público y de la Policía.

La sociedad ha sido traicionada por malos servidores públicos, y tiene el irrenunciable derecho de saber qué es lo que se está haciendo y cómo se está haciendo.

La lucha contra la inseguridad pública necesita una participación ciudadana activa que, a través del acceso a la información, pueda evaluar el desempeño del Ministerio Público y de los miembros de la Policía, más aún cuando se trata de un modelo nuevo en el que se modifican, entre otras cosas, las atribuciones de la policía con facultades de investigación, por lo que existe un gran interés social en detectar debilidades a fin de corregirlas rápidamente. Con la secrecía absoluta y permanente que contempla la norma impugnada se hace nugatorio el derecho fundamental de los individuos y de la sociedad de conocer el funcionamiento del gobierno.

La posibilidad de acceder a las indagatorias realizadas en la etapa preeliminar o de investigación, no es sólo una garantía de las partes en el procedimiento penal, sino un asunto de interés público, toda vez que con ello se permitirá a la ciudadanía supervisar la actividad de los órganos encargados de procurar justicia,

a fin de que se pueda apreciar que efectivamente se está aplicando conforme a los estándares constitucionales.

Le reforma relativa a la secrecía perenne y absoluta de las actuaciones realizadas por el Ministerio Público y la Policía, dentro de la etapa de investigación en el Estado de México, constituye una regresión injustificada al derecho a la información que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

Segundo. El artículo 244 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México, al calificar como secreta la información relacionada con las indagatorias realizadas por el Ministerio Público y la Policía durante la etapa preliminar del procedimiento , excluye de su acceso a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, con lo cual se violenta el Título Primero y el artículo 102, Apartado B, ambos, de la Constitución Federal, al hacerse nugatorio el medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos previsto por la Constitución a nivel federal.

La reforma otorga a la etapa previa de investigación y a las actuaciones relacionadas con ella el carácter de “*secretas*”; y si bien la palabra *secretas* aparenta ser un simple calificativo a la reserva, introduce una serie de problemas jurídicos, puesto que en el ordenamiento jurídico mexicano no existía, hasta antes de la reforma, dicho término.

En efecto, la terminología utilizada por el legislador del Estado de México, introduce una serie de problemas jurídicos, puesto que en el multicitado artículo 6° constitucional en ningún momento se habla de información “*secreta*”, sino de información “*reservada*”, de manera que el empleo de tal vocablo implica una nueva clasificación no prevista en la Constitución Federal.

Un simple uso distinto de terminología puede en principio no necesariamente implicar una inconstitucionalidad, sin embargo, los límites del vocablo “*secreto*” no

se encuentran definidos por la propia ley y, desde una perspectiva gramatical, dicho término resulta ser más hermético que el de reservado, máxime que no se contempla un plazo que indique la temporalidad del mismo.

El Diccionario de la Real Academia Española, define a la palabra secreta como aquella cosa que cuidadosamente se tiene por reservada y **oculta**, a diferencia del término reserva, definida como la guarda o custodia que se hace de algo, o del término confidencial, que hace alusión a algo que se hace o dice en confianza o con seguridad recíproca.

Por tanto, desde la óptica gramatical, es claro que existen distintas connotaciones entre estos términos, siendo el de secreto aquel respecto del cual debe haber máximo hermetismo, e incluso se vincula con lo oculto.

En este sentido, el Ombudsman nacional considera que el Tribunal Constitucional debe pronunciarse respecto de las implicaciones, significado y alcances de la terminología utilizada por el legislador del Estado de México en la norma impugnada.

Lo anterior tiene trascendencia para la protección de los derechos fundamentales a través del mecanismo no jurisdiccional establecido por la Constitución Federal en su artículo 102, apartado B, esto es, para la labor de la Comisión estatal de Derechos Humanos, pues con motivo de la reforma se afecta de manera medular su funcionamiento.

Debe tomarse en cuenta que la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en diversos artículos, regula obligaciones de colaboración de las autoridades y servidores públicos en el trámite de las quejas, sin las cuales no podría hacerse efectiva la tutela de los derechos de los gobernados.

Así, el artículo 54⁴ de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, establece la obligación de las autoridades y servidores públicos estatales y municipales de colaborar, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión Estatal.

Por su parte, el artículo 28, fracción XII⁵, de la misma ley establece la facultad del Comisionado de solicitar a cualquier autoridad del Estado la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos. En el mismo sentido, el artículo 30, fracción V⁶, de la misma ley establece la facultad de los Visitadores de solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se les imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de documentos e información relacionada con estas.

Como se dijo, la norma impugnada introduce un nuevo término, el de “secretas”, cuyos límites no se encuentran definidos por la propia ley, pues existe una indeterminación en el consecuente normativo, lo cual implica que puede servir de fundamento para negar la información que el Comisionado o los visitadores estimen necesaria para el desarrollo de la función sustantiva de la Comisión estatal.

La indeterminación del término “secretas”, produce que una de las posibles interpretaciones de la norma sea en el sentido de que las facultades conferidas en

⁴ ARTÍCULO 54.- Todas las autoridades y servidores públicos estatales y municipales, deberán colaborar, dentro del ámbito de su competencia, con la Comisión de Derechos Humanos.

(...)

⁵ ARTÍCULO 28.- El Comisionado de los Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XII.-; Solicitar a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos;

(...)

⁶ ARTÍCULO 30.- Los Visitadores de la Comisión de Derechos Humanos tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

V.- Solicitar a las autoridades o servidores públicos la presentación de informes o documentos relacionados con las violaciones a derechos humanos, que sean motivo de queja o investigación;

(...)

los artículos 28 y 30 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, no son suficientes para tener el acceso a las etapas previas de investigación por ser estas “secretas” a todos los ajenos al procedimiento y no simplemente reservadas, lo cual afectaría, sin lugar a dudas, los derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución Federal en su Título Primero y en los diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que nuestro país es parte.

Si con la implementación de los llamados juicios orales, se pretende dotar al sistema penal de mayor transparencia y eficacia, alcanzar una mayor legitimación de las instituciones penales y lograr una aceptación social de las autoridades involucradas en éstas, mantener en secreto las actuaciones realizadas durante la etapa preeliminar o de investigación, generará una consecuencia opuesta a la pretendida con la reforma.

Así, se considera que es imposible lograr una aceptación y legitimación social de una institución de gobierno, sin mecanismos jurídicos que permitan un nivel de transparencia suficiente y adecuado para permitir el sometimiento de los actos de estas instituciones al escrutinio público.

Lo anterior resulta particularmente delicado en virtud de que las comisiones estatales, al ser organismos constitucionales autónomos, no tienen acceso a la controversia constitucional, toda vez que la interpretación mayoritaria de este Alto Tribunal, tanto de la Segunda Sala como del Tribunal en Pleno, les impiden defender sus atribuciones a través de dicho proceso constitucional, lo que ayuda a contextualizar la gravedad de la reforma. Por ello ante la *capitis deminutio* de los organismos constitucionales autónomos, tiene que exigirse en contrapartida que las normas secundarias respeten y permitan con toda claridad que los mismos cumplan con su misión constitucional.

No obstante lo anterior, es necesario aclarar que en esta acción abstracta de inconstitucionalidad no se alega la afectación institucional que sufre la Comisión estatal con motivo de la reforma, sino que se pone a consideración del Más Alto Tribunal la violación manifiesta, en perjuicio de los gobernados, de los derechos humanos que tutela el ordenamiento jurídico mexicano, al atrofiarse una garantía constitucional prevista para su tutela.

Ciertamente, el precepto impugnado vulnera los derechos fundamentales de los gobernados previstos en el Título Primero de la Constitución Federal y en los tratados internacionales al anular una de las garantías que nuestra Constitución prevé en el artículo 102, Apartado B, para su defensa: la labor sustantiva tanto de las comisiones estatales, como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de proteger los derechos humanos a través de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa y la formulación de recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos públicos de protección de los derechos humanos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional, son un elemento fundamental para el avance democrático de nuestro país. Las comisiones de derechos humanos son el resultado de una larga lucha, que se ha gestado no solamente en nuestro país sino en muchos países del mundo, y representan un medio eficaz para asegurar la defensa y disfrute efectivo de las libertades y de los derechos más primordiales de las personas frente al abuso del poder.

El sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos fue establecido para ser un pilar básico en la conformación de un verdadero Estado Constitucional, situación que tiene sus raíces en nuestra historia, desde que se promulgó la primera Constitución en México hemos conquistado libertades individuales y procurando los principios de justicia, en un sistema jurídico en el que el *Ombudsman*, permanentemente busca que los viejos pero aún vigentes

principios de libertad, igualdad, justicia y seguridad que nuestras tradiciones nos han heredado, tengan plena vigencia.

De singular trascendencia para el desarrollo institucional del *Ombudsman* fueron las reformas al Apartado B del artículo 102 constitucional realizadas en 1992 y 1999, pues con este fortalecimiento sucesivo, los organismos de protección de los derechos humanos adquirieron la calidad de instrumentos de garantía constitucional de los derechos humanos y el estatus de organismos constitucionalmente autónomos del Estado mexicano, cuyos propósitos básicos consisten en la protección y promoción de los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano.

A raíz de las reformas constitucionales reseñadas, la naturaleza del *Ombudsman* nacional ha tomado una característica que lo hace distinto al modelo clásico o tradicional, pues este modelo clásico se desarrolló con el propósito de vigilar la legalidad en las actuaciones de la autoridad, mientras que en nuestro país ésta figura ha tenido una evolución distinta, con una tendencia garantista y proteccionista, ampliando sus facultades hasta el punto de convertirse en un instrumento de garantía constitucional y no exclusivamente de control de legalidad.

Gracias a estas reformas, hoy se puede afirmar que en nuestro país se ha avanzado un buen trecho en la defensa de los derechos humanos, principalmente de aquellos derechos de los mexicanos considerados como vulnerables. Sin embargo, para continuar cumpliendo este objetivo constitucional, se requiere que el andamiaje jurídico secundario permita que el *Ombudsman* ejerza sin limitaciones la autonomía plena que le garantiza la Norma Fundamental.

Para que la gestión de los organismos de protección de los derechos humanos sea eficaz, se requiere necesariamente de la voluntad del gobierno para crear una política de Estado que respete los derechos humanos; sancionar conforme a la ley

a todos aquellos servidores públicos que antepongan sus intereses y pasiones para cumplir con dicho objetivo; una legislación secundaria clara que permita que estos desarrollen todo su potencial y, por último, que sean expulsadas del ordenamiento jurídico normas como la impugnada, que al volver nugatoria sus funciones, atentan contra los derechos fundamentales.

Ciertamente, si la Comisión estatal no puede tener acceso a las actuaciones realizadas dentro de las etapas preliminares o de investigación, no podrá realizar su labor sustantiva de protección a los derechos humanos, pues estará imposibilitada para determinar si los diversos derechos que otorga nuestra Constitución son respetados por las autoridades administrativas relacionadas con el trámite de esta etapa, lo cual disminuye drásticamente las posibilidades de defensa de los gobernados, aumentando las de una conducta arbitraria de las autoridades administrativas, quienes por virtud de la reforma se liberan de un medio de control constitucional.

En efecto, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los organismos de protección de los derechos humanos deberán proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de autoridades o servidores públicos y formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. De lo cual se desprende, que la Constitución reconoce a la función que estos organismos realizan como un instrumento o mecanismo de protección de los derechos de los particulares, es decir como una garantía para hacerlos exigibles.

En este mismo tenor, la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en su artículo 2º, establece su objeto esencial, el cual consiste en la protección, observancia, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos contemplados en el ordenamiento jurídico mexicano. Con el fin de

desarrollar sus funciones, el artículo 13° de la misma⁷, enuncia las atribuciones concretas que la misma tiene para llevar a la práctica su función protectora, las

-
- ⁷ Artículo 13.- Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:
- I. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal;
 - II. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, en contra de cualquier autoridad o servidor público que con su tolerancia, consentimiento o negativa a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan, de lugar a presuntas violaciones a derechos humanos provenientes de quienes presten servicios permitidos o concesionados por los gobiernos estatal o municipales u ofrezcan servicios al público;
 - III. Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;
 - IV. Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias;
 - V. Requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos;
 - VI. Procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita;
 - VII. Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo soliciten;
 - VIII. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley;
 - IX. Emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos;
 - X. Formular informes especiales, así como las quejas o denuncias a que se refieren los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
 - XI. Realizar visitas y las acciones necesarias, a fin de procurar el debido respeto a los derechos humanos;
 - XII. Las establecidas en el artículo 10 de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México;
 - XIII. Promover el respeto y la debida aplicación de los principios fundamentales de la bioética;
 - XIV. Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;
 - XV. Elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos;
 - XVI. Desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso del poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad;
 - XVII. Vigilar el debido respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, así como en las áreas de retención, aseguramiento e internamiento del Estado de México;
 - XVIII. Elaborar y ejecutar programas de investigación, estudio, capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos;
 - XIX. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del Estado de México, de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México, en materia de derechos humanos;
 - XX. Establecer y mantener canales de comunicación con autoridades e instituciones públicas federales, estatales o municipales; así como con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;
 - XXI. Coordinar acciones con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, con el fin de promover y fomentar la educación y cultura del reconocimiento y respeto de los derechos humanos;

cuales se desarrollan mediante un procedimiento de queja ante la Comisión, que se rige por los principios de buena fe, igualdad, intermediación, congruencia y concentración.

De lo anterior se puede concluir que para que la Comisión estatal pueda realizar en favor de los particulares las atribuciones que la Constitución y su ley le confieren, resulta indispensable el establecimiento de una legislación secundaria adecuada y la colaboración real de las autoridades, que permitan el acceso a todos los expedientes, así como a todo tipo de información que se relacione con los actos de autoridad que, por misión constitucional, le corresponde vigilar, pues es sólo de esta manera que se puede estar alerta del estricto apego y respeto a los Derechos Humanos de los particulares relacionados con los mismos.

Habiendo quedado claro que la función principal de los organismos de protección de los derechos humanos es la tutela o protección de los mismos y que esta función se lleva a cabo mediante procedimientos de queja presentados por los particulares ante la misma, es de cuestionarse qué tanta eficacia tendrán estos procedimientos sin el acceso de la Comisión estatal a la información relacionada con los mismos. Si en líneas anteriores se concluyó que la labor sustantiva que lleva a cabo dicha Comisión constituye una garantía no jurisdiccional a favor del particular mediante la cual puede hacer exigibles sus derechos, la anterior

XXII. Celebrar convenios con autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y organismos de defensa de los derechos humanos; así como con instituciones académicas, asociaciones culturales y sociedad civil organizada;

XXIII. Promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos;

XXIV. Proveer lo necesario para la exacta observancia de las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga a los Coordinadores Municipales de Derechos Humanos;

XXV. Proveer en el ámbito administrativo, lo necesario a efecto de garantizar la exacta observancia del proceso de designación de los Coordinadores Municipales de Derechos Humanos, contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;

XXVI. Expedir su Reglamento Interno y demás disposiciones tendentes a regular su organización y funcionamiento;

XXVII. Otorgar premios y reconocimientos en materia de derechos humanos; y

XXVIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, que se deriven de esta Ley y demás ordenamientos legales.

garantía se hace nugatoria al ser denegada a la Comisión estatal el acceso a las etapas preliminares o de investigación, lo que automáticamente se traducen en una afectación a los gobernados y, en general, al Estado Constitucional.

En suma, una limitación a las atribuciones que le son conferidas a este organismo a nivel constitucional, es equivalente a una limitación de los derechos fundamentales de los particulares, lo cual sucede en relación directamente proporcional. Este daño se materializa de manera concreta, si se entiende que la facultad de este organismo de intervenir en las etapas de investigación, implica una garantía en el ejercicio de derechos fundamentales, tales como a) el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, b) la libertad de expresión, c) el derecho de asociación, d) la libertad de tránsito, e) la no retroactividad de las leyes y la prohibición de su aplicación retroactiva en perjuicio, f), todas las relacionadas con el procedimiento penal, g) justicia para adolescentes, etcétera.

Sin acceso a la etapa preliminar o de investigación la Comisión estatal no podrá velar por el respeto a estos derechos, con lo cual se generará un círculo de inmunidad de poder que por la vía de los hechos conlleva una restricción de los derechos fundamentales.

Ciertamente, el artículo 1° de la Constitución Federal, en su párrafo primero regula que las garantías que otorga la misma no pueden restringirse o suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella señala; la anulación de un medio de control constitucional, implica una disminución en la eficacia de los derechos fundamentales y, por tanto, una restricción al alcance de los mismos. La Constitución no jerarquiza sus medios de control, sino que establece un cúmulo de garantías a los gobernados que tienen la libertad de elegir cuál o cuáles de ellos pueden promover para exigir su respeto.

La imposibilidad de que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México acceda a las etapas preliminares o de investigación, que regula el artículo 244 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México al concederles el carácter de información “secreta” disminuye de manera relevante la posibilidad de protección de los derechos fundamentales regulados en la Constitución y los tratados internacionales, por lo que debe ser declarada inconstitucional.

PRUEBAS

1. Copia simple. Del “Acuerdo por el que se designa al Doctor José Luis Soberanes Fernández para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para un segundo periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2004”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha nueve de noviembre de dos mil cuatro.

2. Copia simple. Del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el día 9 de febrero de dos mil nueve.

Por lo antes expuesto y fundado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la presente demanda que presento con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente del presente escrito, así como el disco compacto conteniendo la versión electrónica del presente escrito.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declare fundados los conceptos de invalidez y declare la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

PROTESTO LO NECESARIO

México, D.F., a 11 de marzo de 2009.

**JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
PRESIDENTE**