

**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 Daniela Esmeralda Martínez Ramos y autorizando en términos del artículo 4° de la Ley Reglamentaria para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a Ivette Adriana Rosales Morales, María Mercedes Hume Alarcón, Mariana Gutiérrez Ramírez, Andrea Donají Sol Hernández, Gabriela Paulina Creuheras González, América Armenta Rodríguez y Viridiana Sánchez Marin 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 5º, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

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: H. Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores.

B) Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

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

El artículo 5º, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República¹, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de mayo de dos mil nueve. (Anexo 2).

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados:

Título Primero y artículos 1º, 14 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 Mexicanos² mediante la cual se otorgó legitimación activa a la

¹ Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

(...)

V. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

(...)

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

² “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

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 15³ 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 Humanos⁴, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que 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.

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.

...

³ ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
II...

⁴ Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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.

En consecuencia de lo expuesto, vengo a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo 5º, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

VI. Conceptos de invalidez.

Primero. La norma impugnada, al condicionar la entrega de información solicitada por la CNDH, necesaria para el desarrollo de sus funciones, a que la PGR considere que no se ponen en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas, introduce un margen de discrecionalidad que violenta el Título Primero y los artículos 1º y 102, Apartado B de la Constitución Federal, pues al impedir el acceso a dicha información, impide que se recaben las pruebas necesarias para la labor de la CNDH haciendo nugatorio el medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos previsto por la Constitución a nivel federal, afectando la eficacia y exigibilidad de todos los derechos fundamentales.

I. Planteamiento del problema.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102, apartado B, establece la creación de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico nacional. Este artículo dispone que dichos organismos tendrán la tarea de conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen sus derechos fundamentales.

En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la realización de su tarea constitucional, día a día recibe quejas de particulares en contra de presuntas violaciones a sus derechos humanos.

En este contexto, es importante mencionar que a lo largo de más de 17 años de trabajo de esta Comisión, se han registrado un total de 112,231 expedientes de queja, de los cuales 22,001 (19.6%) se han referido a asuntos de naturaleza penal.

Asimismo, durante el 2008, dentro de las 10 autoridades señaladas con más frecuencia por los particulares, como presuntas violadoras de derechos humanos, aparece la Procuraduría General de la República en tercer lugar.

Por otro lado, ese mismo año, dentro de los 10 principales motivos de presuntas violaciones a los derechos humanos señalados por los quejosos, aparecen la detención arbitraria, los cateos y visitas domiciliarias ilegales, así como los tratos crueles y/o degradantes como algunos de estos motivos, conductas que tienden a ser más frecuentes durante las etapas de investigación a cargo del Ministerio Público y la Policía Ministerial.

Finalmente, es de suma importancia destacar que durante esa misma anualidad, dentro de las autoridades presuntamente responsables de tortura, se encuentra la Procuraduría General de la República señalada en segundo lugar.

Así pues, de los anteriores datos obtenidos del Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 2008, es posible concluir que una parte significativa de la labor de esta Institución se encuentra enfocada a las

actividades que lleva a cabo la Procuraduría General de la República, de lo cual se desprende que la posibilidad de que el acceso por parte de esta Comisión a la información que aquella maneja en el ejercicio de sus funciones se vea limitada, implicaría un gran obstáculo para la labor de protección de los derechos fundamentales en el país, y por tanto, una violación de los mismos.

II. Argumentos en torno a la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Al tenor de la antigua legislación de la Procuraduría General de la República, no existía una obligación directa y expresa que regulara el tema específico de las solicitudes de información que le hacía la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En este sentido, la única regulación que había al respecto era la Ley de la CNDH, que en sus artículos 67⁵ y 68⁶, establece la obligación de las autoridades involucradas en asuntos competencia de la CNDH de proporcionar información que haya sido requerida por la misma. Asimismo, esta Ley también prevé aquellos casos en los que la autoridad estime que la información que le está siendo requerida tiene carácter de reservada, permitiendo que hagan la calificación definitiva sobre la reserva y requieran la información o documentación, la cual se manejará en la más estricta confidencialidad.

⁵ ARTÍCULO 67. De conformidad con lo establecido en la presente ley, las autoridades y servidores públicos de carácter federal, involucrados en asuntos de la competencia de la Comisión, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones de la Comisión en tal sentido.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o. de la ley tratándose de las inconformidades previstas en el último párrafo del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades locales y municipales correspondientes deberán proporcionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la información y datos que ésta les solicite, en los términos de la presente ley.

⁶ ARTÍCULO 68. Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, que se manejará en la más estricta confidencialidad.

Posteriormente se realizan las recientes reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, en concreto aquella realizada al artículo 16⁷ del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual determina que los expedientes de las averiguaciones previas tendrán el carácter de estrictamente reservadas.

Así, es visible como el legislador introdujo un elemento normativo de carácter especial en la regulación alrededor de los requerimientos de información en manos de la PGR. Lo anterior, pues en este caso, la norma penal de carácter adjetivo introduce un mandato específico, en el sentido de que los expedientes de las averiguaciones previas, en manos de la PGR, tendrán el carácter de estrictamente reservadas.

La norma que se tilda de inconstitucional, establece una obligación a cargo de la PGR, de proporcionar a la CNDH toda aquella información que esta le solicite en el ejercicio de sus funciones.

Si bien, a primera vista parecería que la creación de esta nueva obligación facilitaría el acceso de la CNDH a la información en manos de la PGR, la formulación legislativa de tal obligación, al condicionar dicha entrega de información al hecho de que la propia Procuraduría considere que dicho acto no pone en riesgo las investigaciones en curso o la seguridad de las personas, introduce un condicionante con un excesivo margen de discrecionalidad, que

⁷ ARTICULO 16.- El Juez, el Ministerio Público y la Policía estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

Al expediente de averiguación previa únicamente tendrán acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido o su representante legal. La averiguación previa así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, y los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados.

impide que esta Comisión recabe las pruebas necesarias para el ejercicio de su labor.

La discrecionalidad mencionada puede llegar a servir de fundamento para negar la información que los Visitadores Generales estimen necesaria para el desarrollo de la función sustantiva de la CNDH. Al respecto, debe tomarse en cuenta que ya se han dado casos en los que efectivamente se ha negado a la CNDH el acceso a la información de las averiguaciones previas.

Ciertamente, si la Comisión no puede tener acceso a la información en manos de la Procuraduría General de la República a fin de recabar las pruebas necesarias para la substanciación de los procedimientos de queja, no podrá realizar de manera eficiente su labor sustantiva de protección a los derechos humanos, pues al no tener acceso a las pruebas indispensables para la resolución del procedimiento, estará imposibilitada para determinar si los diversos derechos que otorga nuestra Constitución son respetados por las autoridades administrativas, 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 norma impugnada pueden liberarse de un medio de control constitucional.

Debe resaltarse, en aras de contextualizar la gravedad de la norma impugnada, que la CNDH no tiene acceso la controversia constitucional, toda vez que la interpretación mayoritaria de este Alto Tribunal, tanto de la Segunda Sala como del Tribunal en Pleno, le impide defender sus atribuciones a través de dicho proceso constitucional. Es por eso que 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.

Ahora bien, es necesario aclarar que en esta acción abstracta de inconstitucionalidad no se alega la afectación institucional que sufre la CNDH 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.**

El precepto impugnado, vulnera los derechos fundamentales de los gobernados previstos en el Título Primero de la Constitución Federal al anular una de las garantías que nuestra Constitución prevé en el artículo 102, Apartado B, para su defensa: la labor sustantiva 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 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. Gracias a estas, hoy en día se puede afirmar que en nuestro país se ha avanzado un buen trecho en la defensa de los derechos humanos. Sin embargo,

para continuar cumpliendo este objetivo constitucional, se requiere que el andamiaje jurídico secundario permita que el *Ombudsman* nacional ejerza sin limitaciones la autonomía plena que le garantiza la Norma Fundamental.

Una limitación a las atribuciones que le son conferidas a este organismo a nivel constitucional, es directamente equivalente a una limitación de los derechos fundamentales de los particulares. Lo anterior, sucede en relación directamente proporcional, pues el daño se materializa de manera concreta, si se entiende que la facultad de este organismo de intervenir en los procedimientos a cargo de la Procuraduría, implica una garantía para el ejercicio de derechos fundamentales.

Ahora bien, los artículos 39 a 42⁸ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos describen el procedimiento para que esta Comisión adquiera las pruebas que son un insumo indispensable para el desarrollo del procedimiento

⁸ ARTÍCULO 39. Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos, a los que se imputen violaciones de Derechos Humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

ARTÍCULO 40. El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.

Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

ARTÍCULO 41. Las pruebas que se presenten, tanto por los interesados, como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones, o bien que la Comisión Nacional requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

ARTÍCULO 42. Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

ante la CNDH y su valoración e incluso en el artículo 42, se indica que las conclusiones del expediente, bases para la emisión de una recomendación, están fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obtengan del mismo.

Sin acceso a la información en manos de la PGR, esto es, a las pruebas necesarias para el desarrollo de su función, la Comisión 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.

Ahora bien, el sigilo en las investigaciones es un elemento fundamental para las mismas, no solamente para efectos de su buena conclusión, sino también desde la perspectiva de todas las personas que se ven involucradas en ella, pues suelen contener información relacionada con su intimidad y datos personales.

El *Ombudsman* nacional está consciente de esto, situación por la cual, en la presente acción de inconstitucionalidad no se combate el que haya secrecía en las investigaciones en curso o que se proteja la seguridad de las personas. El cuestionamiento se realiza respecto de la decisión en torno a quién debe ir dirigida la reserva de la información.

Así, es razonable que exista una reserva de información respecto de cualquier tercero ajeno al procedimiento en el curso del mismo, entendiéndose estos como todos aquellos particulares que no tienen un interés jurídico en el proceso o que no se ven afectados por el mismo. En este tenor, es comprensible que exista una

reserva de información respecto de, por ejemplo, los medios de comunicación hasta en tanto no se hayan concluido la labor de la PGR.

Sin embargo, se debe puntualizar lo siguiente:

- 1) Es menester que exista una secrecía en las investigaciones pendientes de conclusión respecto de todos aquellos ajenos al procedimiento, para la buena conclusión de las mismas.
- 2) Las personas ajenas al procedimiento no pueden tener acceso a las investigaciones en virtud de que en ellas existe información de relevancia respecto de la cual no tienen obligación legal de confidencialidad.

Ahora, el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es completamente distinto, pues se trata de una institución que forma parte del Estado mexicano, que fue creada con la finalidad de preservar los derechos fundamentales que tutela el orden jurídico nacional.

En aras de la consolidación de un Estado democrático de Derecho, no se pueden tener políticas de Estado, ni normatividad que envíe un mensaje de restricción entre los organismos que conforman el aparato estatal, este debe funcionar como un sistema de facultades bien definidas pero todas tendentes a una finalidad, que es el bien común y la protección de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas.

La CNDH es un organismo constitucional autónomo del Estado, que requiere acceder a la información en manos de la PGR para poder recabar pruebas con

base en las cuales determinar si se están respetando los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Asimismo, la CNDH tiene obligaciones legales de confidencialidad respecto de la información y pruebas que solicita a las autoridades, que se encuentran reguladas en el artículo 67, anteriormente citado. Este dispone que en el caso de que las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado y lo comuniquen a la Comisión, los Visitadores Generales tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación, que se manejará en la más estricta confidencialidad.

Así, para el correcto funcionamiento del mecanismo no jurisdiccional de protección a los derechos humanos a cargo de la CNDH, se requiere que no se restrinja la información y se de acceso a las pruebas que permitan evaluar el desempeño de las acciones u omisiones de los integrantes de la Procuraduría General de la República, porque ello implica una disminución en los derechos fundamentales de todos los gobernados.

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 los procedimientos a cargo de la PGR, 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.

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 y menos aun violando derechos humanos, al impedir a través de la restricción discrecional, que prevé el artículo 5° de la Ley, el acceso a las pruebas necesarias para la determinación de si se han respetado o no los derechos humanos.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la labor constitucional que lleva a cabo esta Comisión representa un medio de control no jurisdiccional de protección de los derechos humanos tutelados por el orden jurídico nacional.

A su vez, debe tenerse en cuenta que tanto los medios jurisdiccionales como los no jurisdiccionales de protección de los derechos fundamentales, contemplados por nuestra Constitución, a pesar de ser distintos en su naturaleza, tienen como finalidad la protección de nuestra Norma Fundamental. En este sentido, requieren de medios probatorios para llegar al esclarecimiento de la verdad y determinar si efectivamente aconteció una violación a los mismos.

Bajo este tenor, habría que reflexionar ¿Cuál sería la eficacia del juicio de amparo, si el juez no tuviera acceso a las pruebas y documentación necesaria para allegarse de elementos que lo acerquen a la verdad, que permita esclarecer si se han respetado las garantías individuales?

El derecho a la prueba es uno de carácter fundamental y pilar de un debido proceso, la existencia del mismo es en razón de aquella persona encargada de establecer la verdad jurídica. Las pruebas implican la plataforma fáctica sobre la cual el juzgador deberá desentrañar la verdad y realidad detrás de los planteamientos jurídicos que tiene frente a él. La prueba va más allá de las afirmaciones dadas por las partes.

Estas representan la luz en el oscuro camino que debe recorrer el juzgador en la resolución de una controversia planteada, sin las cuales se vería perdido en el enramaje de las aseveraciones ofrecidas por las partes en conflicto. Las pruebas son la piedra angular de la objetividad y certeza de la resolución del juez.

Decía Carnelutti que el Juez "se suele encontrar en un minúsculo cerco de luces fuera del cual todo es tinieblas: detrás de él, el enigma del pasado y delante el enigma del futuro; ese minúsculo cerco es la prueba", y estas llevarán al juez por el camino de la verdad y en búsqueda de establecer el valor justicia.

Si bien, como se mencionó en líneas anteriores, la naturaleza del juicio de amparo es distinta a la del procedimiento llevado a cabo ante la Comisión, ambos son procedimientos mediante los cuales el particular acude a un organismo del Estado para que se pronuncie sobre las violaciones a sus derechos humanos por parte de las autoridades. Así, en ambos procedimientos es menester que el instructor del mismo cuente con todos los medios necesarios y adecuados para efectivamente poder señalar si se respetaron los derechos fundamentales de los particulares.

Finalmente, debe resaltarse la trascendencia que tiene la norma impugnada, no solamente en el ámbito de los derechos fundamentales, sino también desde la perspectiva de la consolidación de la democracia en nuestro país.

En este sentido, debemos precisar como el condicionamiento excesivo del acceso a toda aquella información necesaria para el esclarecimiento de la verdad es contrario a al derecho a la información, al derecho a las pruebas y al derecho a la verdad.

No se entiende de qué manera los particulares podrán obtener un mínimo resarcimiento de los daños o cuando menos un acercamiento a la verdad, si al acudir a esta Comisión para conseguirlo, esta se ve impedida para llevar a cabo su labor de investigación, al serle negado el acceso a la información necesaria para tales efectos.

En este sentido, la condicionante introducida por el legislador en la norma que se impugna implica un atentado al derecho a la prueba, en perjuicio de los particulares, que acuden a esta Institución para obtener como mínimo un acercamiento a la verdad respecto de violaciones de las que han sido víctimas.

Sin acceso a la toda aquella información necesaria para la realización de su labor constitucional, la Comisión no podrá velar por el respeto a los derechos fundamentales, 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.

En este sentido, es evidente que las labores constitucionales de esta Comisión se verán coartadas de manera excesiva ante una negación de acceso a la

información por parte de la PGR. Resultado de lo anterior, será un perjuicio a todos los particulares que acuden diariamente a la CNDH en busca de protección contra violaciones a sus derechos fundamentales, pues sin información no puede haber investigación y sin esta no pueden señalarse responsables ni emitirse recomendaciones, con lo cual se hace nugatoria una garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos tutelados por el orden jurídico.

Segundo. La norma impugnada es violatoria del artículo 14 constitucional, al ser contraria a los principios de certeza y seguridad jurídica, pues de su interpretación se puede dar cabida a un margen muy amplio de arbitrariedad a favor de la Procuraduría General de la República, en perjuicio de los particulares, al hacerse nugatoria una de sus garantías de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

La norma impugnada, introduce una obligación a cargo de la PGR, consistente en el deber de proporcionar la información que la CNDH solicite en ejercicio de sus funciones. Esta obligación asegura un mejor funcionamiento de las actividades que por mandato constitucional debe realizar la CNDH, pues refuerza su facultad de acceso a la documentación en manos de autoridades presuntamente violatorias de derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, de manera desafortunada la ley introduce una condicionante a la anterior obligación, la cual consiste en la facultad de la PGR de negar el envío de información por considerar que se pone en riesgo la investigación o la seguridad de las personas.

Lo anterior carece de sustento, pues como se mencionó en líneas anteriores en el primer concepto de invalidez, la CNDH tiene un mandato legal expreso de confidencialidad respecto de la información reservada que le sea proporcionada por las autoridades. En este sentido, no se entiende de qué manera puede la Comisión poner en riesgo las investigaciones o la seguridad de aquellas personas involucradas en la misma. La labor de la Comisión en este tipo de investigaciones es precisamente verificar que se lleven a cabo en apego al principio de legalidad, respetando los derechos fundamentales de los involucrados.

La gravedad de la norma impugnada radica esencialmente en que ésta condicionante esta formulada de tal manera que admite un marco de interpretación que da cabida a una completa discrecionalidad a favor de la Procuraduría. Lo anterior, pues la determinación de qué pone en riesgo la investigación o la seguridad de las personas es realizada de manera unilateral e irrecurrible por la Procuraduría.

En este sentido, el *Ombudsman* nacional considera que el Tribunal Constitucional debe pronunciarse respecto de las implicaciones, significado y alcances de la norma impugnada, pues como se mencionó anteriormente, la obligación que consigna permite un margen de arbitrariedad demasiado amplio a favor de la Procuraduría.

Debe puntualizarse la gravedad de la indeterminación en el antecedente normativo, pues como ya se ha mencionado en líneas anteriores, el legislador abre un margen demasiado amplio a favor de la PGR en cuanto a la procedencia de la solicitud de información.

Lo anterior, pues de la lectura de la norma impugnada es visible como la mención de que “siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas” es contraria a los principios de certeza y seguridad jurídica, pues la norma no proporciona lineamiento alguno respecto de qué situaciones reales implican el riesgo en las investigaciones o la seguridad de las personas, lo cual da lugar a que la única autoridad en manos de quien está la interpretación del precepto es aquella que se encuentra obligada.

La indeterminación de la norma anterior es una actuación completamente arbitraria, pues qué sentido tiene establecer en ley una obligación a cargo de un sujeto, si finalmente en la misma se establece una llave de acceso al incumplimiento de la misma.

En aras de la seguridad jurídica, el gobernado debe contar con una garantía de certeza que plasmado al ámbito de la legislación debe reflejar certidumbre y claridad respecto de los alcances y contenido del mismo, no dejando espacio a interpretaciones arbitrarias por parte de las autoridades.

Efectivamente, la norma impugnada transgrede el principio de certeza, pues la terminología y redacción utilizada por el legislador en la misma introduce un grado máximo de discrecionalidad a favor de la PGR e incertidumbre en perjuicio de los particulares que, como consecuencia, permite que la autoridad, sujeto pasivo de la obligación consignada en ley, pueda conducirse con arbitrariedad en la aplicación de la misma.

VII. Consideraciones en relación con los efectos.

En caso de que este Alto Tribunal considere que el precepto impugnado resulta inconstitucional, el *Ombudsman* nacional considera que con la invalidez de la porción normativa “siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas”, se restauraría el orden constitucional.

Con la invalidez anterior el precepto se leería de la siguiente manera:

“Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

(...)

V. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

(...)

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones.”

Con los efectos anteriores, se estaría conservando el ordenamiento jurídico y, además, se daría una protección inmediata a los derechos fundamentales de los particulares que acuden a la CNDH.

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 Diario Oficial de la Federación el día veintinueve de mayo 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 demanda que promuevo 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 26 de junio de 2009.

**JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
PRESIDENTE**